

# POLÍTICAS COHERENTES PARA UNA CIUDADANÍA GLOBAL



Edición española del Informe SOCIAL WATCH 2011



**POLÍTICAS  
COHERENTES  
PARA UNA  
CIUDADANÍA  
GLOBAL**

# plataforma 2015 Y MÁS



La **Plataforma 2015 y más** somos 17 ONGD progresistas, unidas para movilizar a la ciudadanía y exigir coherencia de políticas en la lucha contra la desigualdad y la pobreza.

Defendemos una globalización alternativa y esperanzadora, capaz de devolver la dignidad humana a cientos de millones de personas hoy excluidas.

Porque el camino para erradicar la pobreza del mundo y alcanzar el desarrollo humano sostenible pasa, inevitablemente, por un profundo cambio en las relaciones entre el Norte y el Sur.

**Social Watch** es una red internacional de organizaciones sociales que lucha por erradicar la pobreza y las causas de la pobreza, con el fin de asegurar una distribución equitativa de la riqueza y la realización de los Derechos Humanos. Nos comprometemos con la justicia social, económica y de género y enfatizamos el derecho de todas las personas al desarrollo humano y sostenible.

La **Plataforma 2015 y más** forma parte de **Social Watch**.

# **POLÍTICAS COHERENTES PARA UNA CIUDADANÍA GLOBAL**

**NOVENO INFORME ANUAL  
DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS**

**SOCIAL WATCH INFORME 2011 - Edición española**

**IX INFORME ANUAL DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS**  
SOCIAL WATCH 2011 Edición española.

**Coordinación:**

Pablo Martínez, Corina Mora e Ignacio Martínez

**Informe Social Watch:**

El Secretariado Internacional de Social Watch se encuentra en Montevideo, Uruguay y tiene su sede en el Instituto del Tercer Mundo (ITeM).

Redactor Responsable: Roberto Bissio

**Instituto del Tercer Mundo**

18 de Julio 1077/903, Montevideo 11100, Uruguay

item@item.org.uy

**Financiación:**

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

**Diseño y maquetación:**

KREN STUDIO

Rubén Galgo

José M<sup>a</sup> San Antonio

Pedro Martínez

EDITORIAL 2015 Y MÁS, 2012

POLÍTICAS COHERENTES PARA UNA CIUDADANÍA GLOBAL

**Plataforma 2015 y más**

C/ Príncipe, 10 2<sup>o</sup> ext. dcha.

28012 Madrid

Telf. +34 91 4029286

www.2015ymas.org

ISBN: 978-84-940147-3-4

Depósito legal: M-19252-2012

**Impresión:**

UNIGRÁFICAS

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

# Índice

Prólogo .....	9
---------------	---

## PRIMERA PARTE EL MUNDO EN DESARROLLO

El futuro que queremos .....	13
Amalia Navarro	

Los Objetivos de desarrollo del Milenio en 2011: El mundo no tiene razones para celebrar .....	19
Economistas sin Fronteras	

Coherencia de políticas para una gobernanza global .....	39
Natalia Millán	

## SOCIAL WATCH

Social Watch en el mundo .....	47
--------------------------------	----

Social Watch: la promoción de la responsabilidad ..	53
---	----

Índice de Capacidades Básicas 2011 .....	57
--	----

Índice de Equidad de Género 2012 .....	62
--	----

Índice de Cumplimiento de los Derechos Sociales y Económicos .....	64
---	----

## SEGUNDA PARTE LA POLÍTICA EN EL DESARROLLO

Sobre el negocio del clima y los derechos .....	73
Cecilia Carballo	

La Agenda de la eficacia tras el IV Foro de Alto Nivel de Busan: Líneas abiertas y círculo cerrado ...	83
Carlos Cabo	

La cooperación española: ¿fin de ciclo, o simplemente fin? .....	90
Pablo Martínez e Ignacio Martínez	

Análisis de la cooperación descentralizada: ¿fin de ciclo, cambio de paradigma o política de recortes? .....	107
Ángeles Alonso	

## TERCERA PARTE LAS PERSONAS EN EL DESARROLLO

La sociedad civil como sujeto político para el desarrollo .....	115
Carmelo García	

(Re) acción. Participación de ciudadanía y movimientos sociales en 2011. ¿Qué implicaciones para las ONGD? .....	127
Ana Bustinduy	





# Prólogo

Este IX anuario de la Plataforma 2015 y más, correspondiente al año 2011, se publica con unos meses de retraso respecto de lo que era habitual. El adelanto electoral y el cambio de ciclo político así nos lo ha sugerido, de forma que pudiéramos ofrecer análisis con datos más pegados a la actualidad en el que incorporamos ya las primeras decisiones presupuestarias y políticas del nuevo Gobierno español. La política española de cooperación está viviendo sus peores momentos desde hace mucho tiempo, tanto por razones de un presupuesto reducido en más de la mitad como por la aparición de discursos públicos que debilitan la legitimidad política y social de una política pública que apenas había empezado a disponer de cierta importancia, aunque aún de poca autonomía respecto de otras áreas e intereses de gobierno.

El ajuste fiscal diseñado por los gestores de los intereses acreedores en toda Europa está produciendo mucho más que una serie de recortes en el gasto público español. En realidad el ajuste sirve como un pretexto para tratar de cambiar el modelo de desarrollo en nuestro país, desvirtuando el valor de las políticas públicas como procuradoras de oportunidades y garantías de equidad, reduciéndolas a meras comparsas simbólicas de los mercados. Se trata del retroceso de la función distributiva del Estado para erigir al mercado como principal agente distribuidor. Vivimos tiempos difíciles para unas democracias empeñadas en hacerse irrelevantes y convertirse en tributo de la economía financiera. El tiempo de la expansión irracional del crecimiento económico basado en el préstamo y por lo tanto en la generación de deuda pública y privada, y fundamentado en el ladrillo, en los grandes eventos, o en la precarización del empleo y los servicios públicos parece haber llegado a su fin. La economía productiva, el empleo decente, la sostenibilidad, la solidaridad interterritorial e intergeneracional, todo parece ponerse en el altar sacrificial a disposición de la deidad de los mercados financieros. También la política de cooperación al desarrollo, castigada con una reducción superior al 50%, la más recortada de todas las políticas públicas. El ajuste es algo más que una reducción del gasto,

es una apuesta por un modelo que ignora que las políticas públicas pueden ser generadoras de cohesión, de progreso y oportunidades para la mayoría de las personas, y que las concibe —y las sitúa— sólo como estorbos costosos y disfuncionales para el beneficio privado de los menos.

En este tiempo señalado por una crisis que en realidad es un desfalco de la democracia y los derechos humanos, la Plataforma 2015 y más refuerza su apuesta por el análisis y los estudios, por la incidencia política y la movilización social en defensa de las políticas públicas. Apostando por compartir una narrativa diferente de la que inspira a las instituciones y gobiernos de nuestro entorno. A finales de 2011 la Plataforma 2015 y más puso en marcha la Editorial 2015 y más que publica este anuario y el resto de investigaciones, análisis y estudios que puedan contribuir a un conocimiento riguroso y fundamentado de las agendas de desarrollo internacional, de los efectos e impactos de las políticas en el desarrollo, y de la participación de las personas en la construcción de otra narrativa. Así el “MUNDO”, la “POLÍTICA” y las “PERSONAS” son las tres series en que se estructura la nueva editorial, que también sirve de estructura para este nuevo Anuario.

Dedicamos especial atención al estado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y al índice de Capacidades Básicas, en los artículos elaborados por Economistas sin Fronteras y Social Watch respectivamente. Tanto para evaluar los efectos que el ajuste fiscal decretado por las políticas económicas neoliberales tiene en las poblaciones más vulnerables, como para atender a los cambios que se producen en la agenda internacional de desarrollo. A partir del año 2012 se ha puesto en marcha el proceso de revisión de los ODM que habían tratado de servir como elemento de consenso internacional para vehicular espacios de gobernanza global en materia de desarrollo, proceso del que nos da cuenta el artículo de Amalia Navarro. De la insuficiencia de la agenda simbolizada en los ODM ya habla por sí solo el nombre de nuestra Plataforma 2015 y más. Ahora es tiempo de construcción de nuevos consensos que se expresen en una nueva agenda de propuestas. Desde la

Plataforma 2015 y más contribuiremos a la generación y difusión de propuestas, como hacemos con el artículo de Natalia Millán apostando por la Coherencia de Políticas con el desarrollo como mecanismo de gobernanza global.

Varias de las más fundamentales políticas públicas para el desarrollo viven momentos de incertidumbres y retrocesos. Este anuario se publica pocas semanas antes de iniciarse la Cumbre de Río+20 sobre Desarrollo Sostenible, con muchas amenazas y menos oportunidades sobre la mesa, que se analizan en el artículo de Cecilia Carballo. De igual forma la arquitectura internacional de ayuda al desarrollo ha sufrido modificaciones de gran importancia a finales de 2011 con la celebración del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la ayuda. El artículo de Carlos Cabo nos sugiere un análisis de lo sucedido, así como de las perspectivas, riesgos y retos de una agenda que ahora se orienta hacia la eficacia en el desarrollo. En el ámbito doméstico de la política de cooperación española se realiza un balance del último año así como de los primeros pasos del nuevo gobierno, que muestran una trayectoria muy preocupante y amenazadora para el amplio consenso político y social, expresado en el Pacto de Estado de Lucha contra la Pobreza, que guió durante años esta política. En el artículo de Ángeles Alonso se realiza un análisis de los recortes presupuestarios y sus efectos en la cooperación descentralizada.

En el ámbito de la participación ofrecemos una interesante reflexión cuestionadora y apelativa, sobre la sociedad civil como sujeto político para el desarrollo en el artículo de Carmelo García. El año 2011 será recordado como el año en que se conocieron nuevas formas de expresión ciudadana que recorrieron la “primavera árabe”, la Puerta del Sol madrileña y decenas de capitales del Norte y del Sur. En el artículo de Ana Bustinduy se analizan estas expresiones genuinamente democráticas en tanto que configuradoras de una nueva narrativa sobre la participación y los movimientos sociales que deben ser atendidas por organizaciones sociales en general y por las ONGD en particular.

No son estos tiempos fáciles para la ciudadanía del mundo. Tampoco lo serán para las ONGD. Serán tiempos, no obstante, en los que se hará más necesaria que nunca la apuesta por la coherencia de las políticas con un modelo de desarrollo basado en derechos de las personas, en el respeto y la adecuación de nuestra acción política y económica a los límites que impone nuestro ser natural, en la capacidad de las personas para gobernarse colectiva y democráticamente. La Plataforma 2015 y más pretende contribuir al diálogo y motivar a la (re) acción con la publicación de este Anuario, comprometido con la construcción de una visión de ciudadanía global.

Primera Parte  
EL MUNDO EN EL DESARROLLO



# El futuro que queremos

---

AMALIA NAVARRO<sup>1</sup>

Campaña del Milenio de Naciones Unidas

---

## La agenda de desarrollo Post-2015: preparativos, retos y prioridades de Naciones Unidas

### 1. LA VISIÓN DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO Y SU HOJA DE RUTA

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) nacen a principios de este siglo y surgen de la Declaración del Milenio, un acuerdo internacional sin precedentes firmado por más de 192 Jefes de Estado y de Gobierno, que constituye una promesa histórica a la vez visionaria y pragmática. Presenta una visión de un mundo de paz, equidad, tolerancia, seguridad, libertad, solidaridad, respeto por el medio ambiente y una responsabilidad compartida que atiende principalmente los más pobres y vulnerables, especialmente mujeres y niños. Pero su pragmatismo reside en su idea central: el desarrollo humano y la reducción de la pobreza son condiciones indispensables para construir ese mundo que solo se logrará hacer realidad si se fijan metas concretas, con plazos concretos que no permitan que los gobiernos actuales simplemente transfieran esa responsabilidad de cambio a futuros administradores o generaciones venideras.

Por lo tanto el núcleo central de esta agenda de cambio han sido unos objetivos concretos para el desarrollo humano, los ODM, que fijan el 2015 como fecha de cumplimiento para unos objetivos muy claros: supervivencia infantil, pobreza, hambre, educación, igualdad y empoderamiento de género, salud materna, acceso al agua, lucha contra VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades. Los ODM, por lo tanto, han sido el plan práctico que debía hacer realidad la visión de la Declaración del Milenio que aspiraba a reducir el hambre, la pobreza y la desigualdad entre los seres humanos y representan un pilar imprescindible para construir el futuro

que queremos en este siglo.

Y podemos afirmar que los ODM también han sido la hoja de ruta crucial que ha despertado la conciencia mundial acerca de la pobreza y ayudado a centrar la atención de la sociedad civil y sobre todo, de los responsables de la formulación de políticas públicas básicas para lograr el cambio. Su capacidad para atraer la atención política e impulsar medidas ha sido la base de su éxito.

Además, por ser relativamente sencillos de comunicar, los Objetivos de Desarrollo del Milenio han suscitado un apoyo sin precedentes de gobiernos, sociedad civil, sindicatos, iglesias, movimientos de base, sector privado, fundaciones y el mundo académico. Han logrado atraer la atención de la comunidad de actores que lucha contra la pobreza en torno a un conjunto de objetivos comunes. Actualmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio son un eje central de las estrategias nacionales de muchos países en desarrollo y suministran un marco para el apoyo de los donantes. El marco de vigilancia integrado en la estructura de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se vinculan con metas concretas y con indicadores bien establecidos, también ha contribuido a fomentar la rendición de cuentas y mejorar la gobernanza.

Con anterioridad a los ODM la agenda internacional de desarrollo tenía numerosos (y dispares) foros, planes y objetivos, muchos de ellos solapados o incluso encontrados. Acordar los ODM cambió este escenario, ya que proporcionaron un enfoque y una agenda común, orientada a la consecución de unos objetivos con indicadores claros. La naturaleza medible y concreta de estos objetivos ofreció por primera vez una manera de evaluar el progreso en el desarrollo humano a nivel global, nacional y regional. Ahora tenemos una foto más clara de donde estamos, que hemos logrado y en que áreas es necesario priorizar esfuerzos. Toda una prueba de la utilidad concreta de los ODM. Aunque algunos Objetivos no puedan ser cumplidos a nivel global o nacional, los ODM proporcionan a los ciudadanos una herramienta clara y transparente con la cual pueden exigir responsabilidades a sus gobernantes.

---

<sup>1</sup> Coordinadora Alianzas para Europa y América Latina Campaña del Milenio de Naciones Unidas, amalia.navarro@undp.org

A la vez, los ODM también proporcionan a los gobiernos la ocasión de demostrar el impacto de políticas públicas adoptadas, el progreso logrado desde 2000 e identificar las áreas concretas donde la inversión y el esfuerzo deben ser mayores.

No obstante, aunque los Objetivos de Desarrollo del Milenio han proporcionado un marco histórico para concentrar esfuerzos y rendir cuentas, tanto los esfuerzos como el sistema de rendición de cuentas están siendo puestos a prueba y tendrán que fortalecerse para que sea posible alcanzar los Objetivos para el año 2015.

## 2. LOGROS HISTÓRICOS DESDE 2000

Desde que se acordaron, los ODM han hecho posible logros históricos en el desarrollo humano. Al situar a los seres humanos y sus necesidades más inmediatas en el centro del diseño de políticas públicas, ha dado lugar a una nueva manera de formular políticas de desarrollo tanto en países del norte como del sur.

A través de los ODM, los principios éticos de una agenda internacional de desarrollo pudieron traducirse al plano de lo concreto y ser aterrizados en políticas nacionales de salud, educación, infraestructuras y ayuda oficial al desarrollo en todo el mundo. Los resultados de este esfuerzo común desde 2000 se empiezan a ver con claridad ahora, una década después: un descenso global de la pobreza,<sup>2</sup> una reducción dramática de la mortalidad infantil<sup>3</sup>, avances notables en la tasa de matriculación de niños en enseñanza primaria en África<sup>4</sup>, mayores niveles de acceso a agua potable de la historia<sup>5</sup>, y altos

<sup>2</sup> Las personas en las regiones en desarrollo que viven con menos de 1,25 dólares al día se redujo en 400 millones entre 1990 (1.800 millones) y 2005 (1.400 millones); por consiguiente, la tasa de pobreza en el mundo disminuyó del 46% al 27%. Fuente: p. 6 Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2011. Naciones Unidas, Nueva York 2011.

<sup>3</sup> A pesar del crecimiento de la población, la cantidad de muertes de niños menores de 5 años ha disminuido a nivel mundial, pasando de 12,4 millones en 1990 a 8,1 millones en 2009, lo que equivale a casi 12.000 muertes menos de niños menores de 5 años por día. Fuente: p. 24 Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2011. Naciones Unidas, Nueva York 2011.

<sup>4</sup> La tasa neta de matriculación en educación primaria aumentó de 58% en 1998/1999 al 76% en 2008/2009. Fuente: Pag. 16. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2011. Naciones Unidas, Nueva York 2011.

<sup>5</sup> El 89% de la población mundial tiene acceso a agua potable, habiéndose alcanzado el ODM 7. Fuente: Pag. 4 WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation Progress on Drinking Water and Sanitation. 2012 update. UNICEF, WHO. New York 2012.

niveles de inversión en la lucha contra la malaria, VIH/SIDA y tuberculosis que han salvado la vida de millones de personas<sup>6</sup>.

Sin embargo, los progresos no han sido suficientes en todos los frentes y persisten las desigualdades entre países y dentro de ellos. Aunque indudablemente el marco ha contribuido a fomentar una alianza mundial para el desarrollo (octavo Objetivo), siguen existiendo importantes deficiencias en el cumplimiento de los compromisos internacionales en apoyo del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: a pesar de la reducción de la pobreza la proporción de personas que sufren hambre se ha estancado en el 16%; la brecha en el acceso de las mujeres al trabajo remunerado persiste en al menos la mitad de todas las regiones del mundo y para las mujeres no se ha avanzado suficientemente en igualdad y justicia; los niños de zonas rurales tienen peor acceso a la salud y agua potable y por consiguiente corren mayor riesgo de morir antes de los 5 años; incluso en las regiones del mundo donde la mortalidad infantil es baja los niños de familias pobres tienen entre 2 y 3 veces más probabilidades de morir antes de los 5 años que los niños de familias más ricas<sup>7</sup>.

En Junio de 2011 Ban Ki Moon, Secretario General de Naciones Unidas, presentaba el último informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y aunque señalaba los progresos alcanzados, también subrayaba “*el progreso tiende a dejar por el camino a quienes se hallan más abajo en la pirámide económica o en desventaja a causa de su sexo, edad, discapacidad o grupo étnico. Las disparidades entre las áreas urbanas y rurales son pronunciadas y sobrecogedoras*”.

Por lo tanto, los ODM constituyen una agenda sin terminar. Y es claro que los impresionantes avances alcanzados a nivel global y en muchos países se han logrado excluyendo a millones de personas, a menudo dentro de estos mismos países. Millones de personas, sobre todo los más pobres y marginalizados así como poblaciones indígenas, mujeres y niñas se están quedando atrás y las enormes y crecientes disparidades en los indicadores clave de desarrollo humano dentro de los propios países siguen representando un desafío enorme.

Hoy, cuando faltan menos de cinco años para 2015, los avances hacia el logro de los Objetivos se ven amenaza-

<sup>6</sup> Por ej. Entre 2004 y 2009 la cantidad de personas que recibieron tratamiento antirretroviral contra el VIH o SIDA se multiplicó por 13. Gracias a ello, las muertes por esta enfermedad durante ese período disminuyeron un 19%. Fuente: pag. 37. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2011. Naciones Unidas, Nueva York 2011.

<sup>7</sup> Fuente: pag. 26. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2011. Nueva York 2011.

dos por una crisis económica sin precedentes por su gravedad y su dimensión mundial, un crecimiento económico lento, o incluso negativo, menos oportunidades comerciales para los países en desarrollo y reducciones de la ayuda procedente de los países donantes. Si en 2010 la Ayuda Oficial al Desarrollo alcanzó niveles sin precedentes<sup>8</sup>, para los próximos años los gobiernos donantes ya han anunciado su intención de reducir el gasto. Además, los efectos del cambio climático son cada vez más evidentes y tendrán un impacto devastador tanto en países ricos como pobres. Por consiguiente, todavía es preciso recordar a los líderes políticos el compromiso que adquirieron al firmar la Declaración del Milenio para garantizar que la globalización se convirtiese en una fuerza positiva para todos los pobres del mundo. Recordarles que los compromisos firmados significaban que las políticas y medidas se diseñarían para lograr una globalización que incluyese a todos de forma equitativa. Que los valores fundamentales que suscribieron eran la libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia y respeto al medio ambiente. Y que deben emprender con urgencia las acciones necesarias para lograr los ODM y definir una nueva agenda global de desarrollo posterior a 2015 que los haga realidad.

### 3. HACIA EL FUTURO QUE QUEREMOS: EL DIÁLOGO POST-2015

Con el lema “*El futuro que queremos*” Naciones Unidas presentaba en diciembre 2011 el inicio de un proceso de conversación global con sociedad civil, ONG, gobiernos y ciudadanos para definir el futuro que queremos construir juntos a partir de 2015, fecha de cumplimiento de los ODM. Empieza pues, el movimiento para definir la nueva agenda para el desarrollo post 2015. Y esta conversación deberá comenzar con un examen pormenorizado, amplio e inclusivo de la agenda actual y el enfoque en que está basado, así como con una evaluación honesta de lo que ha funcionado, y de lo que no lo ha hecho.

En el informe anual del secretario general de la ONU *Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015* se establecen ya los principios generales del proceso para desarrollar una agenda post-2015. Estos incluyen la necesidad de fomentar

<sup>8</sup> Los países donantes aportaron en 2010 la suma de 129.000 millones de dólares en asistencia oficial al desarrollo, equivalente al 0,32% del ingreso nacional bruto de los países integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Fuente: p.12. Informe La alianza mundial para el desarrollo: es hora de cumplir. Naciones Unidas, Nueva York 2011.

un proceso de consulta inclusivo, abierto y transparente con participación de múltiples actores, y utilizar los mecanismos establecidos a nivel mundial, regional y nacional y los procesos necesarios para garantizar que las deliberaciones de los mismos incorporen las lecciones aprendidas y las experiencias de todos los actores.

El Secretario General, en su informe, sugirió que la reflexión de una agenda de desarrollo post 2015 debe partir de un análisis completo, profundo y amplio sobre la actual agenda de desarrollo, sus enfoques y lo que ha funcionado y lo que no. Además, será importante abordar nuevos retos de desarrollo (derechos humanos, buen gobierno, sostenibilidad, etc.) así como las aspiraciones y prioridades actuales de los ciudadanos para el futuro. Con respecto al proceso concreto que definirá la agenda de Naciones Unidas más allá de 2015, Naciones Unidas también defiende la vigencia de los valores y principios de la Declaración del Milenio –incluyendo las libertades individuales, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto y responsabilidad compartida– como punto de partida para renovar la visión del desarrollo global.

Asimismo, existen eventos clave tales como Rio+20 y la Conferencia Internacional sobre Nutrición (ICN mas20) que pueden contribuir de manera decisiva al marco post 2015. Naciones Unidas incorporará el debate post 2015 a la agenda de diversas reuniones clave tanto formales como informales que se celebraran desde 2012 hasta 2015, tales como Asambleas Generales, reuniones ECOSOC, las reuniones bianuales del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (DCF por sus siglas en inglés) y reuniones ministeriales. El Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios han asumido el liderazgo en relación con el seguimiento de varias importantes cumbres y conferencias de las Naciones Unidas. En tal sentido, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo constituye una plataforma para los debates entre múltiples interesados y Naciones Unidas contribuirá al fomento del diálogo con los principales protagonistas del desarrollo. Los Estados Miembros también solicitaron al Presidente de la Asamblea General que organizara una actividad especial de seguimiento del proceso de diálogo post-2015, que se celebraría en septiembre de 2013 durante el período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, en Nueva York.

Finalmente, el informe da un mandato claro a la Campaña del Milenio y al Grupo de Impulsores de los Objetivos del Milenio para facilitar el diálogo con los actores clave de la lucha contra la pobreza en la sociedad civil, añadiendo también la participación del Pacto Mundial para incluir la participación del sector privado en este proceso. Por lo tanto, el proceso post 2015 que ya se perfila realiza un esfuerzo por garantizar que todo el proceso de consulta tome como

punto de partido las lecciones aprendidas de una década de los ODM, abordando con claridad también temáticas nuevas o emergentes, y –sobre todo– considera imprescindible que el proceso sea inclusivo, equilibrado y de abajo arriba para garantizar que de verdad se oigan todas las voces. Se considera clave en todo del proceso escuchar –e incluir– a los jóvenes, y a aquellos que tradicionalmente han estado infrarepresentados: los más empobrecidos, excluidos y vulnerables.

#### 4. LOS PROCESOS DE CONSULTA

La ONU ha iniciado el programa de trabajo para propiciar un diálogo amplio, abierto e incluyente con todas las partes interesadas, incluidos los actores de la sociedad civil, en la agenda post-2015. Una parte clave de esta tarea será una conversación global sobre el post-2015 para captar las voces de la ciudadanía. Este es un esfuerzo transversal de la ONU que será coordinado por los principales equipos de comunicaciones de sus diversas agencias con el objetivo de aprovechar la proliferación de las redes sociales y las herramientas Web, y de la rápida difusión de las tecnologías móviles para facilitar la interacción abierta y el intercambio de información con los ciudadanos de todo el mundo. Como se indica en el informe del Secretario General a la Asamblea General en septiembre de 2011, la Campaña del Milenio actuará como uno de los mecanismos para establecer puentes con la sociedad civil, para recabar aportaciones y comentarios sobre la agenda post-2015 y para facilitar el diálogo con el sistema de Naciones Unidas. La Campaña del Milenio de Naciones Unidas ya ha creado, junto con las plataformas *llamamiento global contra la pobreza* (GCAP, y *Beyond 2015*, un *Manual de Deliberaciones Nacionales* que se distribuirá ampliamente y servirá de herramienta para guiar todas las consultas de sociedad civil, plataformas y ONGS que se desarrollarán a partir del primer semestre de 2015 en todo el mundo.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA por sus siglas en inglés) han recibido el mandato del Secretario General para dirigir el trabajo en el marco post-2015. Un equipo de trabajo de expertos de alto nivel técnico del PNUD y UNDESA, presidido por Olav Kjørven (PNUD) y Jomo Kwame Sundaram (UNDESA), y apoyado por el conjunto del sistema de la ONU, se creará en enero de 2012 para definir una visión compartida del sistema ONU respecto a la agenda post-2015. Este Equipo de Trabajo tendrá el mandato de elaborar un estudio que servirá como guía para el trabajo de un Grupo de Alto Nivel que el secretario general de Naciones Unidas nom-

brará en 2012. El estudio evaluará críticamente el marco de los ODM en curso, realizará un mapeo de las actividades en curso dentro y fuera del sistema sobre la definición de una agenda post-2015, y evaluará los desafíos que han cobrado más preeminencia en la última década.

Como parte de este trabajo, el PNUD, en colaboración con otras agencias del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG), tiene la intención de apoyar la realización de consultas nacionales en 50 países y producir y distribuir notas de orientación a los Equipos de País de Naciones Unidas para facilitar estos ejercicios. Las consultas se establecerá de tal manera que faciliten la inclusión de las voces de los segmentos pobres y vulnerables de la población, aunque los mecanismos para llevar a cabo este proceso dependerán del contexto de cada país. Asimismo, el PNUD facilitará 8 consultas regionales / mundiales para discutir cuestiones temáticas y transversales de la agenda post-2015, como la desigualdad, la sostenibilidad, la población y la gobernabilidad. Como principio general, las organizaciones de la sociedad civil serán invitadas a participar en todos los niveles de las consultas.

#### 5. EL DIÁLOGO EMPIEZA AHORA

La adopción de la Declaración del Milenio en el año 2000 fue un evento decisivo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio representan la traducción de esa visión en una agenda de acción. A pesar de las críticas iniciales, ahora son nuestro marco de trabajo común, compartido por los gobiernos tanto del Norte como del Sur, la sociedad civil y la comunidad de desarrollo en un sentido amplio. Y en este sentido la ONU sigue priorizando e impulsando los esfuerzos de los países para alcanzar los ODM.

Dicho esto, tenemos que iniciar el diálogo sobre el futuro, porque si algo podemos decir acerca de los ODM, es que han proporcionado un enorme valor como agenda compartida, y una agenda compartida será igual o más necesaria después de 2015. Pero los esfuerzos para acelerar el cumplimiento de los ODM y el diálogo sobre la agenda post 2015 no están ni deben estar reñidos. De hecho, si hacemos bien nuestro trabajo, los dos procesos pueden ser complementarios. Por un lado, el debate sobre una nueva agenda de desarrollo debe comenzar con un análisis de la actual y su planteamiento de fondo, así como una evaluación de lo que ha funcionado y lo que no. Las lecciones aprendidas de la experiencia de los ODM debe ser la base sobre la que construir una nueva agenda más allá de 2015.

Cualquier nuevo marco de desarrollo para el post-2015 debe tener en cuenta la forma en que el mundo ha cambiado desde el año 2000. La última década ha visto emerger algunos nuevos centros de poder en el sur y nuevos países do-



nantes, actores clave en la cooperación sur-sur. La reciente sucesión de crisis –alimentaria, energética y económica– han puesto de relieve la interconexión de los países, y su interés compartido en la lucha contra la volatilidad. El cambio climático ha pasado a primer plano como el reto global por excelencia de este siglo, junto con la continua tendencia negativa en la biodiversidad y en el uso de recursos naturales no renovables. Las desigualdades entre países y dentro de los mismos se han acentuado en muchos casos, lo que refuerza la exclusión de algunos grupos de personas, incluidas las mujeres. Además de estos nuevos temas, nuestra sociedad global también sigue haciendo frente a desafíos en las áreas de crecimiento y empleo, acceso a los servicios, gobernabilidad democrática, resolución de conflictos y paz, así como cambios demográficos como la migración.

Sobra decir que cualquier marco posterior a 2015 tendrá el mayor impacto de desarrollo, si se desprende de un proceso inclusivo, abierto y transparente con participación de múltiples actores. Tal proceso debe comenzar en la base y partir de las prioridades de los actores nacionales y locales. La ONU, pues, tiene y va a jugar un papel fundamental a la hora de reunir a los principales actores y gobiernos a través de un diálogo constructivo. Pero no puede hacerlo sola. Los líderes de la sociedad civil, tienen un papel aún más relevante. La sociedad civil puede ofrecer las perspectivas necesarias de los diferentes grupos y asegurar que el proceso es guiado desde abajo hacia arriba, en lugar de a partir de un despacho en Nueva York. Las negociaciones en curso y el debate internacional influirán en la agenda del desarrollo post-2015. Por un lado, la Cumbre de Río + 20 constituirá un hito importante. Todo parece indicar que en Río se plantearán un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible. ¿Cómo podemos garantizar que estos se integran en el programa post-2015?

Lo que también planteará Río+20 es la necesidad de un enfoque multilateral al problema de ‘bienes comunes globales’. Ningún país u organización puede actuar por su cuenta, todos estamos interrelacionados. El mensaje sobre el marco post-2015 tendrá que ir más allá y definir metas y estrategias para todos. Ya no puede ser una agenda enfocada exclusivamente en los países en desarrollo; los países desarrollados también tienen que comprometerse. Y Río de Janeiro, con sus debates sobre la energía, el agua, el consumo y la producción sostenibles, la economía verde, etc., nos brinda la oportunidad de cambiar el paradigma de desarrollo en esa dirección y la posición de la idea de metas universales. Ya no será posible que los debates de medio ambiente, derechos humanos y lucha contra la pobreza se desarrollen en compartimentos estancos, y como subraya el Informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la sostenibilidad mundial “(...)

*hay una a necesidad de integrar las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo a fin de lograr la sostenibilidad [que] se definió claramente hace un cuarto de siglo. Ha llegado el momento de integrar esas dimensiones. Las oportunidades de cambio son enormes. No somos víctimas pasivas e indefensas de las fuerzas impersonales y deterministas de la historia. Y lo interesante es que podemos elegir nuestro futuro”<sup>9</sup>. Esta agenda que se abordará en la Cumbre de Río+20, denominada de Desarrollo Sostenible, es posible que marque de alguna manera el diálogo post 2015.*

El presente artículo, por tanto, tiene la intención de apuntar algunas ideas iniciales de Naciones Unidas respecto al proceso post-2015. Pero más importante aún, se pretende además generar un debate en el marco de la sociedad civil sobre cuáles deben ser las prioridades de la sociedad civil española y como esta y Naciones Unidas pueden trabajar de forma conjunta para que este proceso sea verdaderamente incluyente y participativo. Los preparativos para una agenda post-2015 deben tener lugar sobre la base de los actuales Objetivos, la Declaración del Milenio y las lecciones aprendidas a raíz de la implementación de los ODM hasta el momento. También debemos esforzarnos en hacer el mejor uso posible de Río +20 como un hito importante para este proceso, teniendo plenamente en cuenta el imperativo de situar al desarrollo en una senda sostenible.

Al mismo tiempo, mientras nos embarcamos en este proceso de definición de metas para el futuro, tenemos que seguir poniendo nuestro máximo empeño en alcanzar los ODM. En conjunto, esto se puede hacer. Podemos tener un diálogo abierto e inclusivo, que de como resultado una agenda firme y compartida en el año 2015, sin por ello levantar la mirada del reto de alcanzar los Objetivos del Milenio.

## 6. LA VISIÓN DEL FUTURO DESDE LA CAMPAÑA DEL MILENIO

Los ODM sigue manteniendo toda su vigencia, y alcanzar la fecha clave de 2015 habiendo cumplido los objetivos sigue siendo la primera prioridad. Quedan cuatro años, cuatro años en los que todavía es posible lograr grandes avances si se combinan políticas sólidas, estrategias probadas, adecuada financiación y una firme voluntad política. Los ODM han hecho posible grandes avances, pero el progreso ha sido desigual: mientras unos han ganado en derechos y calidad de vida, otros han quedado excluidos. Siguen siendo aquellos a los que es más difícil llegar, los excluidos por

<sup>9</sup> P. 3, Visión de Grupo. “Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir”. Informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la sostenibilidad mundial. Naciones Unidas, Nueva York 2012.

vivir en zonas rurales remotas, o en entornos de pobreza urbana extrema o aislados por su sexo, edad, grupo étnico o minusvalía. Los niños más pobres han sido los que menos progresos han visto en nutrición o reducción de la mortalidad en menores de cinco años. Avances en agua y saneamiento a menudo dejan fuera a los pobres o a aquellos que viven en zonas rurales. El crecimiento explosivo de barrios marginales de infraviviendas en el mundo en desarrollo representa un reto creciente, que esconde enormes carencias y extrema pobreza.

Por lo tanto, es evidente que la prioridad de los próximos cuatro años debe ser cerrar la brecha existente entre los que están cerca de alcanzar los ODM y aquellos que, por falta de equidad, están en clara desventaja para lograrlo. La equidad será el eje de la agenda ODM de los próximos años.

Y, a la vez, un mundo en constante cambio también ofrece oportunidades nuevas para desarrollo y crecimiento. Las nuevas vacunas prometen salvar millones de vidas afecta-

das por enfermedades comunicables. La información y tecnología de la información están conectando a las personas de manera más rápida, incluyendo a todos y permitiendo compartir conocimientos clave. Tanto individuos como comunidades en todas las regiones del mundo demandan sus derechos ciudadanos y quieren participar en la formulación de políticas que afectan directamente sus vidas.

Incluso en momentos de incertidumbre, existe potencial para el cambio, y el reto consistirá en consolidar los logros obtenidos desde 2000, minimizar los riesgos de desaceleración de los mismos, y ser capaces de aprovechar las oportunidades que nos ofrece un entorno de desarrollo más participativo y los progresos en el ámbito económico, social y tecnológico para construir una nueva y ambiciosa agenda común para un futuro sostenible para todos.

El gran reto de los próximos años, será hacer coincidir la voluntad política de los gobiernos con la de los ciudadanos para lograrlo.

## BIBLIOGRAFÍA

- *Accelerating progress towards the Millennium Development Goals: options for sustained and inclusive growth and issues for advancing the United Nations development agenda beyond 2015.* Annual report of the Secretary-General (A/66/126) Naciones Unidas, Nueva York 2010.
- *Wanted: fresh ideas for combating African poverty.* MDGs and beyond. Revista "African Renewal", Diciembre 2010. United Nations Department of Public Information. Naciones Unidas, Nueva York.
- *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011.* Naciones Unidas, Nueva York, 2011.
- *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8. La alianza mundial para el desarrollo: es hora de cumplir.* Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011. Naciones Unidas, Nueva York 2011.
- *100 Voces. Perspectivas sureñas: que debe venir después de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?* CAFOD. Marzo 2011.
- *Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir.* Informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la sostenibilidad mundial. Naciones Unidas, Nueva York 2012.
- *En busca de la justicia.* El progreso de las Mujeres en el Mundo. 2011-2012. ONU Mujeres. Nueva York 2011.
- *El Mundo que queremos- mas allá de 2015.* Manual para deliberaciones nacionales. Publicación conjunta de la Campaña del Milenio de las Naciones Unidas, Llamamiento mundial a la acción contra la pobreza (Global Campaign Against Poverty, GCAP) y Beyond 2015. Enero 2012.
- *Progress on Drinking Water and Sanitation. 2012 update.* WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation UNICEF, WHO. New York 2012.

# Los Objetivos de desarrollo del Milenio en 2011: El mundo no tiene razones para celebrar

---

ECONOMISTAS SIN FRONTERAS<sup>1</sup>

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Un año más, desde estas páginas pasamos revista a la evolución reciente de los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). Pero el tiempo se agota. Apenas quedan tres años para llegar a la fecha límite, 2015, en la que deberían cumplirse los objetivos generales de desarrollo a los que se comprometieron los 189 jefes de Estado y de Gobierno que firmaron, en el año 2000, la Declaración del Milenio de Naciones Unidas. Dichos objetivos se concretaron posteriormente, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey, en 2002, quedando formulados como los ocho ODM, con 21 metas concretas a lograr en el año 2015.

Desde entonces, sin duda ha habido avances hacia la consecución de los Objetivos del Milenio, pero los esfuerzos realizados hasta ahora parecen ser insuficientes.

En las páginas que siguen presentamos, en primer lugar, el análisis de las perspectivas de cumplimiento de los objetivos 1 a 7, según la metodología que venimos aplicando basada en proyecciones de tendencias observadas. A continuación, hacemos referencia al problema de la desigualdad, no observable en el análisis de los objetivos realizado anteriormente. En el siguiente apartado pasamos revista a la situación de la Alianza Global para el Desarrollo que establece el objetivo 8<sup>o</sup> como requisito imprescindible para el logro de los siete anteriores, así como a las metas específicas de este objetivo. Se cierra el capítulo con una serie de conclusiones obtenidas a lo largo del mismo.

## 2. LOS OBJETIVOS DE LOS PAÍSES DEL SUR (ODM 1 A 7)

Por noveno año consecutivo, la primera parte del artículo incluye un análisis de las perspectivas de cumplimiento, en 2015, de los ODM 1 a 7.

Para la realización de este análisis se trabaja a partir de los datos que anualmente publican las Naciones Unidas sobre los indicadores asignados a cada una de las metas de los Objetivos del Milenio<sup>2</sup> (véase recuadro 1).

La metodología<sup>3</sup> utilizada, al igual que en los informes de años anteriores, parte del estudio de la tendencia observada entre el año 1990 (o el dato posterior más cercano) y el último dato disponible, aplicando el supuesto de que dicha tendencia se mantiene constante hasta 2015. El grado de cumplimiento de los objetivos se calcula comparando, para cada indicador, la variación prevista entre los años 1990 y 2015 (bajo el supuesto de tendencia constante) con la variación que debería producirse para alcanzar el objetivo establecido por las Naciones Unidas.

El cuadro 1 muestra los resultados para las distintas regiones en desarrollo y para el conjunto de países en desarrollo<sup>4</sup>.

Además, este año incluimos una serie de gráficos que recogen la evolución de una selección de indicadores para el conjunto de las regiones en desarrollo. En cada uno de los gráficos aparece el valor observado en el año 1990, el último dato disponible, y la proyección hasta 2015. Asimismo, en los gráficos se muestra el valor que debería alcanzar el indicador en el año 2015 si se cumpliera el objetivo correspondiente.

Antes de pasar al análisis de los resultados es conveniente aclarar que los datos disponibles, sobre los que se realiza

---

<sup>2</sup> <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>

<sup>3</sup> Para un análisis más detallado sobre la metodología utilizada, véase el anexo.

<sup>4</sup> Las agrupaciones regionales de los países “en desarrollo” se corresponden a las divisiones geográficas de las Naciones Unidas. Puede consultarse los países incluidos en cada una de las regiones en: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Data/RegionalGroupings.htm>.

---

<sup>1</sup> En la elaboración de este capítulo han participado M<sup>º</sup> Luisa Gil, M<sup>º</sup> Eugenia Callejón y Eba Armendáriz.

## RECUADRO 1. LISTA OFICIAL DE LOS INDICADORES DE LOS ODM 1 A 7

### Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM)

Objetivos y metas	Indicadores para el seguimiento de los progresos
<b>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>	
Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA (paridad del poder adquisitivo) por día 1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada 1.5 Relación empleo-población 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día 1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar
Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre	1.8 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal 1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
<b>Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>	
Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres
<b>Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</b>	
Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales
<b>Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años</b>	
Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años 4.2 Tasa de mortalidad infantil 4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión
<b>Objetivo 5: Mejorar la salud materna</b>	
Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	5.1 Tasa de mortalidad materna 5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado
Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	5.3 Tasa de uso de anticonceptivos 5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas) 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar
<b>Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>	
Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años 6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo 6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA 6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años
Meta 6B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten	6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales
Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo 6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida 6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo 6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis 6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa
<b>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>	
Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB) 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono 7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros
Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida	7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada 7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas 7.7 Proporción de especies en peligro de extinción
Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable 7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados
Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios

el análisis, no recogen en toda su magnitud los efectos de la crisis. En unos casos porque son previos a ella. En otros, porque el impacto de las crisis y de los recortes en los niveles de ayuda al desarrollo tardarán varios años en reflejarse completamente en las estadísticas. Además, el supuesto de tendencia constante es en la actualidad menos realista que en años anteriores. Parece excesivamente optimista suponer que los esfuerzos de la comunidad internacional para cumplir con los ODM se vayan a mantener constantes durante los próximos años mientras se observa cómo, excusándose en la crisis y en la necesidad de reducir los déficit públicos, los Gobiernos de los países ricos reducen los recursos destinados a la erradicación de la pobreza. Como consecuencia de todo ello, los resultados ofrecen, con toda probabilidad, una perspectiva más favorable que la que previsiblemente se observe en los años venideros.

Aún así, el análisis permite obtener un panorama general sobre las perspectivas de cumplimiento de los siete primeros Objetivos del Milenio, la distancia que nos queda por recorrer, las áreas en las que más avances se han logrado, aquellas en que los esfuerzos han sido insuficientes y las diferencias en los progresos registrados entre regiones y el dato agregado para las regiones en desarrollo.

## **Análisis de los resultados**

Los resultados que recoge el cuadro 1 para el conjunto de las regiones en desarrollo muestran que, de los 44 indicadores para los que se dispone de información, sólo en 11 (el 25%) se espera cumplir con los compromisos asumidos por los líderes mundiales en el año 2000. Los 33 indicadores restantes (75%) presentan progresos insuficientes o incluso retrocesos con respecto a la situación de partida, fijada en el año 1990.

Como cada año, tras los datos agregados se ocultan importantes diferencias regionales. Asia Oriental, Sudeste Asiático, Norte de África y América Latina son las regiones que mejores previsiones de cumplimiento presentan. Muy por detrás se encuentran África Subsahariana y Asia Occidental, regiones en las que prácticamente no se cumpliría ninguno de los objetivos. Es importante matizar, no obstante, que las peores previsiones en el cumplimiento de los ODM para África Subsahariana tienen que ver, en parte, con una peor situación de partida con respecto al resto de regiones, y que, pese a sus peores resultados en la consecución de los objetivos, también se observan mejoras importantes en términos absolutos para ciertos indicadores en algunos de los países de la región (Melamed, 2012).

Esta primera aproximación al análisis de los resultados revela, otro año más, que los esfuerzos realizados por la comunidad internacional son insuficientes para lograr el

cumplimiento de los Objetivos del Milenio en el año 2015.

Sin embargo, también es obligado destacar que desde la firma de la Declaración del Milenio en el año 2000 se han realizado avances significativos en algunas áreas, y que podríamos estar en el camino de cumplir con algunas de las metas del Milenio. Un análisis más detallado del cuadro 1 y de los gráficos de tendencia (gráfico 1) da algunas pistas sobre aquellos ámbitos en los que mayores progresos se han logrado en el conjunto de las regiones en desarrollo.

Así, la tasa de pobreza extrema para el conjunto de las regiones en desarrollo se redujo en más de un 40% entre 1990 y 2005, y se prevé conseguir para el año 2015 la primera de las metas del Milenio que consiste en reducir a la mitad la proporción de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día.

También se observan mejoras en relación con el objetivo de promover la igualdad de géneros y el empoderamiento de la mujer, concretamente en el área educativa. Las proyecciones realizadas indican que se alcanzará la meta de lograr la paridad de géneros en el acceso a la educación secundaria y terciaria, y que estaremos muy cerca de alcanzar la igualdad en primaria.

Por lo que se refiere a los objetivos relacionados con el ámbito de la salud, destacan los avances en la lucha contra el VIH/SIDA y la tuberculosis. El número de nuevas infecciones por VIH se redujo de manera significativa entre 2001 y 2009 en todas las regiones analizadas, por lo que, si la tendencia se mantuviera, parece factible detener la propagación de esta enfermedad para 2015. Asimismo, las tasas de prevalencia y mortalidad a causa de la tuberculosis se han reducido de manera significativa durante las dos últimas décadas.

En cuanto al objetivo medioambiental, gracias al cumplimiento del Protocolo de Montreal, el consumo de sustancias que destruyen la capa de ozono se habrá eliminado para el año 2015. Y, al ritmo de avance actual, se conseguirá la meta de reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, de forma global y en las zonas rurales.

Estos avances ponen de relieve lo que la comunidad internacional puede conseguir con voluntad política. Sin embargo, y a diferencia de lo que afirman las Naciones Unidas en el último informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2011), el mundo no tiene razones para celebrar. Los resultados también muestran que estamos lejos de alcanzar la gran mayoría de los compromisos asumidos. La situación es aún más preocupante si el análisis se realiza por regiones, o si se incluye una mirada hacia lo cualitativo o hacia la creciente desigualdad.

Así, la mayor parte los avances logrados en la reducción de la pobreza se explican principalmente por la espectacular

**CUADRO 1. Grado cumplimiento de los ODM previsto a 2015,  
según la tendencia observada entre 1990 y último dato disponible**

ODM	Meta	Indicador*	Regiones en desarrollo**	Norte de África	África Sub-sahariana	América Latina y Caribe	Asia Oriental	Asia Meridional	Sudeste Asiático	Asia Occidental
Objetivo 1. Pobreza extrema y hambre	Meta 1A: Ingresos	1.1.	136%	141%	38%	91%		73%	173%	-545%
		1.2.	160%	125%	71%	94%		108%		-500%
	Meta 1B: Empleo	1.6.b.	72%	92%	18%	65%		41%	78%	18%
		Meta 1C: Hambre	1.8.a	61%	105%	49%	158%	158%	46%	105%
1.9.	59%		0%	47%	98%	131%	0%	123%	-49%	
Objetivo 2. Educación primaria universal	Meta 2A: Primaria	2.1.a	58%	95%	65%	87%	-92%	81%	11%	47%
		2.1.b.H	44%	93%	63%	80%	-582%	69%	-22%	46%
		2.1.b.M	66%	96%	67%	92%	48%	87%	28%	47%
		2.2.	59%	94%	44%		220%	81%		40%
		2.2.b.H	48%	87%	46%		n.d.	70%		38%
		2.2.b.M	67%	97%	44%		n.d.	88%		41%
		2.3.a	50%	77%	25%	84%		64%	78%	61%
		2.3.b.H	47%	74%	19%	83%		66%	69%	48%
2.3.b.M	53%	79%	28%	86%		65%	81%	66%		
Objetivo 3. Equidad de género	Meta 3A: Enseñanza	3.1.a	92%	96%	71%	-67%			0%	57%
		3.1.b			17%			96%		75%
		3.1.c			28%			64%		85%
		3.2.	31%	-1%	45%	64%	40%	22%	26%	14%
		3.3.	20%	23%	29%	35%	-3%	34%	22%	13%
Objetivo 4. Mortalidad infantil	Meta 4A: Mortalidad infantil	4.1.	66%	133%	56%	110%	114%	86%	100%	104%
		4.2.	58%	120%	49%	101%	99%	73%	83%	97%
		4.3.	41%	79%	42%	93%	-263%	62%	79%	29%
Objetivo 5. Salud materna	Meta 5A: Mortalidad materna	5.1.	63%	111%	49%	73%	116%	97%	107%	93%
		5.2.	32%	140%	17%	45%		99%	82%	45%
	Meta 5B: Salud reproductiva	5.3.	26%	41%	13%	40%	40%	32%	38%	27%
		5.5.a	62%	75%	41%		92%	51%	94%	76%
		5.6.	29%	70%	7%	52%	42%	38%	41%	30%
ODM 6: VIH/SIDA, paludismo y otras	Meta 6A: Prevalencia VIH/SIDA	6.1.a.	109%	100%	132%	100%	100%	175%	100%	100%
		6.1.b.	-21%	100%	-17%	-13%	100%	-21%	-16%	100%
	Meta 6B: Tratamiento VIH/SIDA	6.5.	73%	37%	77%	53%	40%	49%	85%	51%
	Meta 6C: Malaria y tuberculosis	6.9.a	-2%	112%	-15%	132%	111%	0%	103%	125%
		6.9.b	109%	126%	-13%	149%	132%	111%	117%	127%
		6.9.c	119%	155%	-13%	193%	166%	126%	121%	124%
Objetivo 7. Medio ambiente	Meta 7A: Recursos naturales	7.1.	-8%	100%	-12%	-11%	131%	104%	-17%	122%
		7.2.a	-189%	-132%	-68%	-86%	-218%	-206%	-244%	-159%
		7.2.b	-98%	-66%	115%	-36%	-161%	-122%	-139%	-52%
		7.2.c	113%	-13%	130%	113%	160%	112%	-13%	-13%
		7.3.						157%		-17%
	Meta 7C: Agua potable y saneamiento	7.8.T	119%	119%	60%	148%	179%	133%	139%	93%
		7.8.U	40%	46%	0%	111%	93%	123%	0%	0%
		7.8.R	111%	114%	48%	128%	164%	125%	135%	74%
		7.9.T	53%	169%	12%	99%	63%	41%	118%	79%
		7.9.U	24%	93%	5%	73%	47%	6%	90%	-139%
7.9.R	43%	173%	11%	73%	64%	42%	104%	83%		

Fuente: elaboración propia

**REFERENCIAS:**

<b>GC &lt;= 0%</b>	Retroceso respecto a la situación de partida (Terminología ONU: en retroceso)
<b>0% &lt; GC &lt;= 50%</b>	Cumplimiento del objetivo en menos del 50% (Terminología ONU: Progreso lento)
<b>50% &lt; GC &lt; 100%</b>	Cumplimiento del objetivo en más del 50%, pero no al 100% (Terminología ONU: Progreso moderado)
<b>GC &gt;= 100%</b>	Pleno cumplimiento o superación del objetivo establecido (Terminología ONU: Progreso rápido), pero sin erradicar el problema que se pretende paliar
	Erradicación del problema que pretende paliar el objetivo

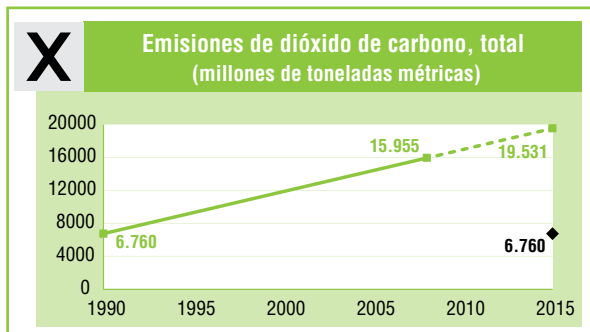
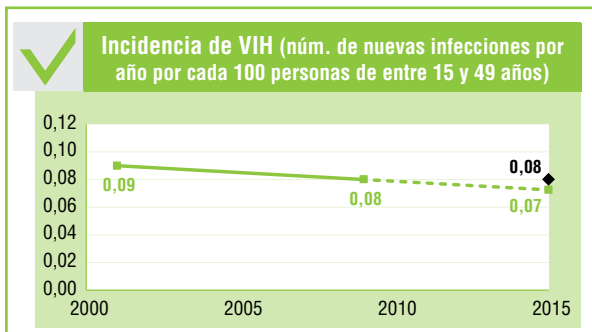
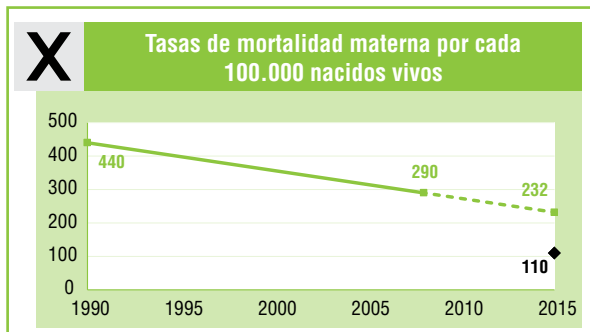
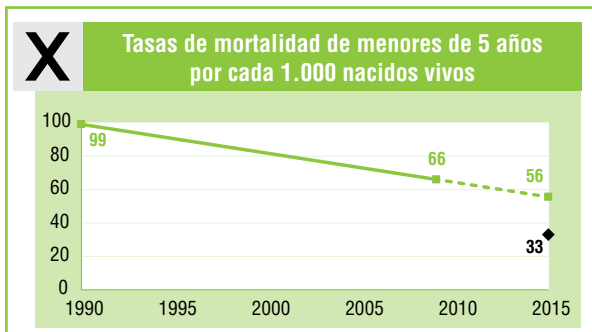
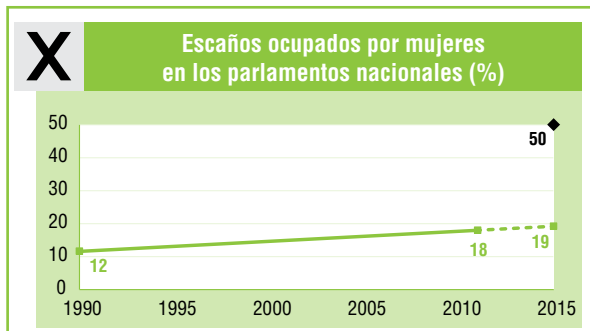
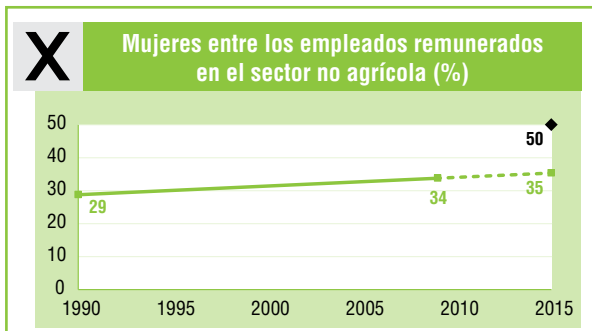
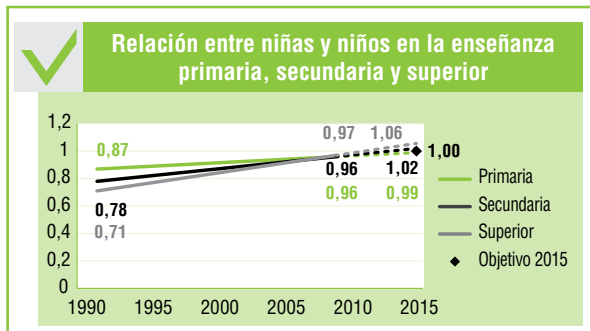
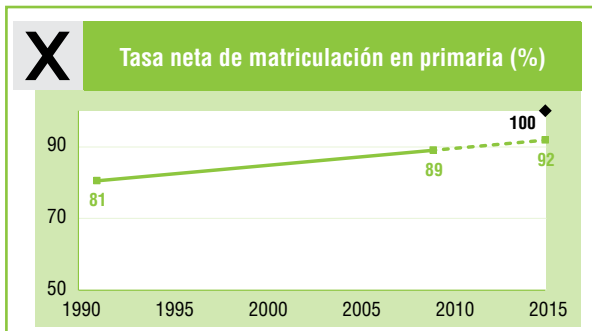
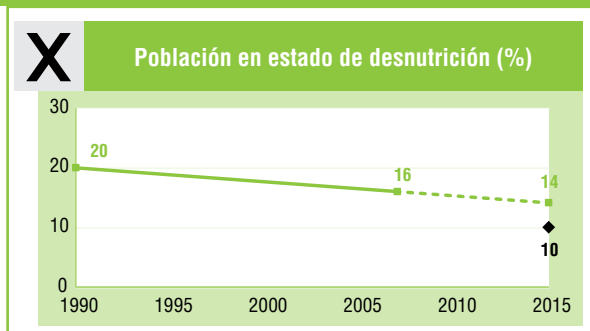
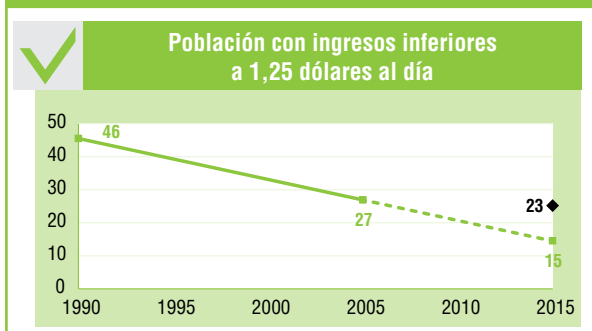
**NOTAS:**

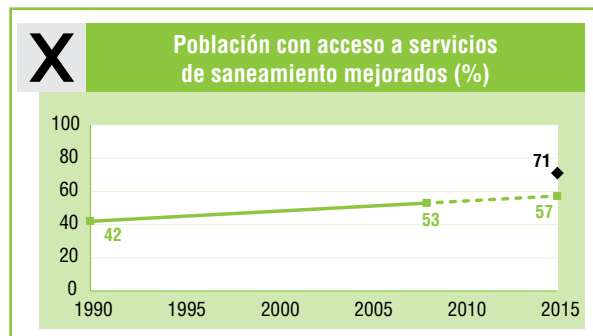
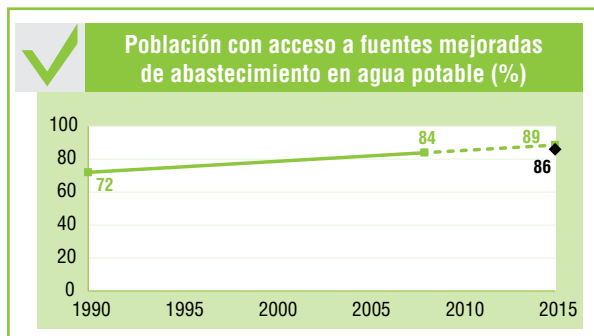
\* Indicadores seleccionados. Véase en recuadro 1 los indicadores que corresponden a la numeración.

\*\* Las agrupaciones regionales de los países "en desarrollo" se corresponden a las divisiones geográficas de las Naciones Unidas. Puede consultarse los países incluidos en cada una de las regiones en: <http://mdgs.un.org/>

H: Hombres/niños; M: Mujeres/niñas; U: Zonas urbanas; R: Zonas rurales; T: Total

## GRÁFICOS 1. Cumplimiento de los ODM, regiones en desarrollo (Indicadores seleccionados)





Fuente: elaboración propia

— : evolución 1990-2009. - - - : proyección 2009-2015. ◆ : Objetivo para 2015.

evolución de los indicadores para China e India. La proporción de personas que vivía en situación de pobreza extrema (con menos de 1,25 dólares al día, en precios de 2005) en China se redujo del 60% al 16% entre 1990 y 2005, mientras que en la India disminuyó del 51% al 22% (Banco Mundial, 2011). Si excluyésemos a estos países del análisis, la meta de reducir a la mitad la proporción de personas en situación de pobreza extrema para el conjunto de las regiones en desarrollo no se cumpliría. A ello se une que los últimos datos disponibles para este indicador son del año 2005, por lo que no reflejan el impacto de las crisis, que se prevé incrementará el número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema en el mundo.

En relación con el empleo, la precariedad laboral persiste en casi todas las regiones, y la tasa de empleo vulnerable no experimentó mejoras en el último año en ninguna región del mundo. En consecuencia, no se espera alcanzar el cumplimiento de la meta de lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todas las personas para el año 2015. (ONU, 2011)

También estamos lejos de alcanzar la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que pasan hambre. Aunque aún no se dispone de cifras definitivas, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) calcula que el número de personas hambrientas ascendería a 925 millones en 2010. La situación durante 2011 ha sido especialmente grave para los países del Cuerno de África, que están sufriendo una de las mayores crisis alimentarias de los últimos años.

Los precios de los alimentos volvieron a crecer de manera alarmante en 2011, amenazando con alcanzar los niveles de la crisis alimentaria de 2008. La FAO advierte de que es probable que los precios de los alimentos continúen elevados y volátiles durante los próximos años (FAO, 2011). Esto significa que más personas ten-

drán problemas para acceder a ellos. Entre las principales causas del aumento de la volatilidad de los precios de los alimentos se encuentran el cambio climático y la mayor frecuencia de perturbaciones meteorológicas, el incremento de la producción de agrocombustibles y la especulación financiera con productos alimenticios y agrícolas (FAO, 2011). Las causas del aumento de los precios de los alimentos, y del hambre, son, por lo tanto, de naturaleza política, y sin una reforma de las políticas agrarias, energéticas y financieras será imposible cumplir con esta meta.

La enseñanza primaria universal no será una realidad en el año 2015 en ninguna de las regiones en desarrollo, como así lo indica el lento ritmo de avance en las tasas de matriculación en primaria y el elevado grado de abandono escolar. La región que mayores avances ha registrado, África Subsahariana, es, sin embargo, la que menor tasa de matriculación presenta (67%). Esta región es en la que se producen también las mayores tasas de abandono escolar (17%)<sup>5</sup>.

Aunque cabe esperar que se alcance la paridad de género en educación, una mirada a los indicadores que miden el acceso de las mujeres al mercado laboral o a su participación en espacios de representación política da una idea de lo mucho que queda por hacer en materia de igualdad. La mayor parte de dichos indicadores presenta un grado de cumplimiento menor del 50%, e incluso retrocesos en algunas de las regiones. A pesar de los avances registrados en el último año, África del Norte y Asia Occidental continúan siendo las regiones con menor representación de las mujeres en los parlamentos nacionales, con porcentajes que no superan el 12%.

<sup>5</sup> Medida como la relación entre la tasa de matriculación en el primer y último año de enseñanza primaria.



El fracaso en la consecución de los objetivos 4 (reducir la mortalidad infantil), y 5 (mejorar la salud materna) está garantizado si no se toman medidas urgentes. Estos objetivos son, de los ODM 1 a 7, los que más lejos están de ser alcanzados. A pesar de una importante reducción de las tasas de mortalidad materna e infantil durante los últimos años, la cantidad de niños, niñas y madres que mueren (una gran mayoría por causas evitables) es inaceptable.

Además de los escasos progresos en acceso a salud y educación, una reciente evaluación del Banco Mundial nos alerta de que existen graves deficiencias en términos de calidad, y de que los avances son menores en los indicadores que miden resultados de desarrollo que en aquellos que sólo miden el acceso a los servicios (Banco Mundial, 2011).

La sostenibilidad medioambiental continúa siendo otro de los retos pendientes de la agenda del Milenio. La deforestación, la pérdida de biodiversidad y las emisiones de CO<sub>2</sub> siguen aumentando. Una vez más, la falta de voluntad política para luchar contra el cambio climático quedó de manifiesto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en noviembre de 2011 en Durban, donde los países mostraron un total desinterés en asumir sus responsabilidades. Nos aferramos a mantener un modelo de producción y consumo insostenible desde un punto de vista ecológico, social y económico. Este año, en la Cumbre de Río+20, los Estados tendrán una nueva oportunidad para dar un paso adelante.

En cuanto a la mejora del saneamiento, meta contemplada también dentro del objetivo medioambiental, sólo dos regiones, Norte de África y Sudeste asiático, estarían en el camino de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso a servicios básicos de saneamiento. Para el conjunto de las regiones en desarrollo, el grado de cumplimiento del indicador a duras penas supera el 50%.

### 3. UN MUNDO CADA VEZ MÁS DESIGUAL

Las metas de los Objetivos del Milenio están formuladas en términos agregados o valores medios. Por ello, los indicadores analizados proporcionan información sobre la evolución de los datos a escala global, regional, o incluso nacional, pero no dicen nada sobre los niveles de desigualdad que acompañan dichas variaciones (Vandermoortele, J. 2009).

Sin embargo, otros estudios, que incluyen análisis en términos desagregados, constatan incrementos de la desigualdad entre países y dentro de los mismos en los últimos años. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la desigualdad nacional promedio (que mide la desigualdad en ingresos y en acceso a educación y salud) aumentó aproximadamente un 20% entre 1990 y

2005 en todo el mundo (PNUD, 2011). La desigualdad se acentúa para los grupos de personas que afrontan problemas de discriminación por su sexo, religión, la etnia a la que pertenecen, el idioma que hablan, si viven en zonas rurales o urbanas, o si presentan algún tipo de discapacidad, entre otros factores (Kabeer, N., 2010).

Así, se pueden citar algunos ejemplos: en las regiones en desarrollo, los niños de los hogares más pobres tienen dos veces más probabilidades de sufrir desnutrición que los de los hogares más ricos; las personas de las zonas rurales tienen un 25% menos de posibilidades de tener acceso a agua que las que viven en zonas urbanas; en México, la proporción de población indígena y afrodescendiente en situación de pobreza extrema es tres veces superior a la de población blanca (ONU, 2011 y Kabeer, N., 2010).

El incremento de la desigualdad también es notable en los países de renta media y en los países ricos. La desigualdad de ingresos al interior de los países con un Índice de Desarrollo Humano muy alto aumentó un 23% entre 1990 y 2005 (PNUD, 2011)<sup>6</sup>. Asimismo, en las últimas dos décadas, la brecha entre ricos y pobres se ha expandido en 17 de los 22 países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (OCDE, 2011a).

De este modo, el crecimiento económico de los últimos años ha estado acompañado de un incremento de la desigualdad en la mayoría de los países. Esto, cuando menos, pone en duda el argumento de la teoría económica ortodoxa que sostiene que el crecimiento se filtra hacia las capas más pobres de la población y conduce a una reducción de la pobreza (Vandermoortele, 2010).

Estos postulados, que propugnan el crecimiento económico como factor principal de la lucha contra la pobreza, despolitizan la agenda de los Objetivos del Milenio. La formulación de los ODM pretendía reconocer y hacer explícito el carácter multidimensional de la pobreza. Pero en las instituciones y organismos internacionales y en la mayoría de los centros de investigación predomina una lógica economista centrada en el crecimiento. En el contexto de crisis, el discurso del crecimiento económico está ganando terreno en contra de un concepto más amplio de desarrollo. En una vuelta de tuerca, se acuña ahora el término de crecimiento inclusivo para proponer más de lo mismo (Vandermoortele, 2010).

Poco conseguiremos avanzar hacia el cumplimiento de los ODM con propuestas basadas en este discurso. Reducir la pobreza extrema, el hambre y las enfermedades, lograr la educación universal y la equidad de género, y conseguir la sostenibilidad medioambiental no será posible sin una ma-

<sup>6</sup> Mide la desigualdad por el índice de Atkinson.

yor equidad y justicia social. Esto sólo puede conseguirse a través de una mayor coherencia de las políticas con los objetivos de desarrollo y el respeto de los Derechos Humanos.

Es necesario recuperar el protagonismo de los Estados sobre los mercados; centrar la acción en la reforma del sistema financiero y del sistema comercial; frenar un modelo de desarrollo que pone en peligro la sostenibilidad ambiental del planeta. Como señalábamos en el anuario anterior, es necesario que la ayuda vaya orientada a aumentar las capacidades de los países empobrecidos para definir y ejecutar sus políticas de desarrollo, con el fin de alcanzar la justicia económica y social. El objetivo octavo recoge algunos de estos compromisos que competen especialmente a los países ricos. Veamos cómo están cumpliendo con sus responsabilidades.

#### 4. ODM 8: UNA ALIANZA GLOBAL PARA EL DESARROLLO QUE SE DESVANECE

En el año 2000, la comunidad internacional firmó la Declaración del Milenio y acordó situar los ODM en el centro de su agenda de desarrollo. Para lograr esos objetivos, los países ricos y las instituciones multilaterales se comprometieron a fomentar una alianza global para el desarrollo que pusiera las bases que permitieran el progreso de los países empobrecidos. Esta alianza debería asegurar un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Asimismo, la alianza debería atender las necesidades de los países menos adelantados y de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares. Para ello, la comunidad internacional se comprometió a proporcionar a los países en desarrollo una mayor y mejor financiación de sus procesos de desarrollo, el alivio de la carga de la deuda externa para los más endeudados, la apertura de mercados para sus productos así como la desaparición de los subsidios en los países ricos; y el acceso a los medicamentos esenciales y a la tecnología.

Estos objetivos requerían la articulación de una gobernanza económica global. Durante los años anteriores a la crisis financiera, el proceso hacia el cumplimiento de los ODM ha estado liderado por el sistema de las Naciones Unidas, habiendo asumido también la OCDE el proceso de mejora de la eficacia de la ayuda oficial para el desarrollo. Sin embargo, durante ese periodo, la formulación de las políticas financieras y monetarias mundiales ha estado a cargo del FMI (dominado por los países más ricos), que además ha aplicado condicionalidades a los países en desarrollo, basadas en criterios económicos neoliberales, a la hora de concederles financiación para su desarrollo, con consecuencias dramáticas para millones de personas.

Esta situación ha evidenciado una clara incoherencia de las políticas para el desarrollo a escala mundial, como reconoce un reciente informe del Secretario General de Naciones Unidas: “los déficits de coherencia, coordinación y cooperación han supuesto que las decisiones sobre crecimiento, finanzas, comercio, empleo y otros asuntos no siempre sean conformes entre sí. En el plano internacional, una reglamentación financiera congruente y efectiva representa un desafío urgente apremiante y es indispensable mejorar la regulación y la supervisión pública de las entidades del sector financiero” (ONU 2011c). Y esto ha sido así a pesar de que, desde el Consenso de Monterrey de 2002, alcanzado en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, la comunidad internacional se ha comprometido en reiteradas ocasiones a “aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales”, alentando a las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el FMI a que, junto con la OMC, abordaran estas cuestiones en el marco de las reuniones conjuntas del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), todo ello con el fin de “alcanzar las metas de desarrollo de la Declaración del Milenio, a saber, un crecimiento sostenido, la erradicación de la pobreza y un desarrollo sostenible”.

El estallido de la crisis financiera ha alterado la situación, aunque no en el sentido acordado en el seno de Naciones Unidas. El G-20, que agrupa a los mayores países desarrollados y emergentes del mundo, se ha autoproclamado principal foro para la cooperación económica internacional. Su aceptación general, a pesar de su limitada composición, su informalidad y su déficit democrático, se ha debido a que fue capaz, en un primer momento, de dar respuesta de manera pronta y eficaz, según muchos observadores, a la crisis financiera desatada en 2008, así como por otras medidas tomadas, como el fortalecimiento de los recursos financieros y la reforma de los servicios de préstamo del FMI (ONU 2011c). Sin embargo, el G-20 no ha abordado los problemas subyacentes a la crisis, como los desequilibrios globales, o una estrategia común de salida de la crisis.

Si bien la incorporación de los grandes países emergentes al G-20 ha supuesto un avance sobre la situación precedente, su funcionamiento deja mucho que desear, ya que en la mayoría de las ocasiones cada país miembro defiende sus propios intereses. Por otra parte, se contempla la pretensión del G-20 de asumir la gobernanza mundial como un debilitamiento de la democracia global (Wahl, 2011).

En este contexto, en 2010, en la Cumbre de Seúl, el G-20 introdujo en su agenda el desarrollo global, adoptándose el Consenso de Seúl sobre Desarrollo para un Crecimiento Compartido y estableciéndose un Plan de Acción Plurianual para el Desarrollo, diseñado por el Grupo de Trabajo sobre

Desarrollo (DWG, en sus siglas en inglés), que había sido creado en la anterior Cumbre de Toronto de junio de 2010.

La incorporación del desarrollo a la agenda del G-20 ha suscitado controversia. Por un lado, se señala que la experiencia de los países emergentes puede ser de utilidad a la hora de diseñar políticas que impulsen el desarrollo de los países empobrecidos. También se destacan algunas materias en las que el G-20 podría conseguir resultados eficientes, por ejemplo en facilitar la transferencia de tecnologías, incluidas las “verdes”, a los países en desarrollo o el acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles. Asimismo, hay quienes creen que, al ser el actor colectivo más poderoso en el mundo actual, el G-20 puede contribuir a la provisión de bienes públicos globales, entre los que figuraría la eliminación de la pobreza (Fues, 2012).

Sin embargo, las críticas hacia este nuevo papel en el desarrollo que se ha autoasignado el G-20 son numerosas. Desde una perspectiva general, la pretensión de afrontar los problemas de los países de renta baja desde un foro en el que esos países no participan va contra todos los principios y consensos alcanzados anteriormente sobre el liderazgo de los países en sus procesos de desarrollo.

También se acusa al G-20 de querer debilitar a las organizaciones internacionales democráticas, en especial a Naciones Unidas. Para llevar a cabo su Plan de Acción, el G-20 ha encargado informes a 29 organizaciones multilaterales, redireccionando de esta manera los recursos de esas organizaciones, cuyo objetivo es trabajar en favor de toda la comunidad internacional, hacia las prioridades del G-20 (Schulz, 2011).

Asimismo, se imputa al G-20 la intención de querer establecer una aproximación alternativa a los ODM y al concepto de desarrollo que subyace en ellos, al enfocar la reducción de la pobreza como una cuestión, fundamentalmente, de crecimiento económico (Fues, 2012) que, además, se presenta como una necesidad para los propios países del G-20: “El desarrollo constituye un elemento clave de nuestra agenda para una recuperación global y una inversión para el crecimiento futuro” (G-20, 2011).

Estas pretensiones del G-20 son especialmente preocupantes, pues suponen socavar el actual paradigma del desarrollo y sustituirlo por los planteamientos que están emanando del Foro Económico Mundial, el exclusivo club privado dominado por las empresas globales y apoyado por los principales líderes del G-20.

La base del Consenso de Seúl es el crecimiento “inclusivo” (adjetivo que, realmente, no añade nada nuevo al concepto de crecimiento económico), y se articula sobre una serie de principios generales, entre los que destaca la implicación del sector privado en los procesos de de-

sarrollo. Pero para que exista dicha implicación, se exige a los países en desarrollo la creación de “entornos favorables a los negocios”, que pueden suponer una carrera a la baja de los marcos regulatorios nacionales (Molina, 2011), cuando lo que estos países necesitan son unas reglas de juego justas y normas vinculantes que aseguren que los beneficios del crecimiento vayan a combatir la pobreza y permitir un verdadero desarrollo humano y sostenible.

A partir de los principios generales del Consenso de Seúl, se establecen en el mismo nueve pilares, o áreas prioritarias para la acción: las infraestructuras, la inversión privada y la creación de empleo, el desarrollo de recursos humanos, el comercio, la inclusión financiera, el crecimiento sostenible, la seguridad alimentaria, la movilización de los recursos nacionales y el intercambio de conocimiento.

Cada presidencia anual del G-20 determina qué asunto quiere potenciar, y lo incluye en la agenda de su mandato. La presidencia francesa del G-20 en 2011 centró su atención en dos prioridades: la seguridad alimentaria y las infraestructuras, abordando también aspectos de la financiación del desarrollo.

El tema de la seguridad alimentaria se planteó desde la perspectiva de combatir la volatilidad de los precios de los alimentos. A pesar de las conclusiones de un estudio encargado a diez organizaciones internacionales (FAO/IFAD/IMF/OECD/UNCTAD/WFP/World Bank/WTO/IFPRO/UNHLTF, 2011), que presentaba un consenso sobre las causas del problema (la producción de biodiesel, la especulación en los mercados de materias primas y el cambio climático, principalmente) y recomendaciones concretas para hacer frente a la crisis alimentaria, la declaración final de la Cumbre de Cannes se limitó a reconocer el problema y aprobar una serie de iniciativas menores (Watkins, 2012).

En cuanto a las infraestructuras, se apoyan las grandes inversiones, preferentemente proyectos regionales, basadas en alianzas público-privadas. La inversión privada jugará un papel predominante en la financiación de estas infraestructuras.

La financiación del desarrollo obtuvo una atención especial, debido en parte al informe presentado por Bill Gates, por encargo del G-20, en el que se destaca la importancia de la implicación de todos los actores, públicos y privados, así como la movilización de recursos domésticos y otras fuentes de financiación innovadora, entre las que se mencionan los impuestos a las finanzas. Este informe aporta poco a lo que ya se venía trabajando en otros ámbitos, en especial en el Grupo Piloto de Financiación Innovadora del Desarrollo (del que España ostentó la presidencia en el segundo semestre de 2011).

Las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico y los parlamentos han sido excluidos de los debates del G-20 sobre Desarrollo. No ocurre lo mismo con las empresas, que participan, a través del B-20<sup>7</sup>, en el diálogo con los líderes políticos (Schultz, 2011). También lo hacen los sindicatos de los países miembros, en el llamado L-20. Numerosos observadores critican el secretismo con el que trabaja el G-20.

Las organizaciones de la sociedad civil deberán, pues, desarrollar estrategias comunes para hacer frente a las posiciones del G-20. Para ello, es necesario el seguimiento y análisis del trabajo del G20.

### Los compromisos incumplidos<sup>8</sup>

Cuando en el año 2000 se firmó la Declaración del Milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países desarrollados se comprometieron a apoyar a los países empobrecidos en sus procesos de desarrollo, compromiso que se concretó mediante el establecimiento de una serie de metas, según formulan los ODM, y que se refieren a proporcionarles ayuda oficial para el desarrollo, el acceso a los mercados, la sostenibilidad de la deuda externa, y el acceso a medicamentos esenciales, a precios asequibles, y a las nuevas tecnologías (véase recuadro 2).

Desde entonces, los países ricos han ratificado sus compromisos en numerosas ocasiones, la última en 2010, con ocasión de la Cumbre sobre los ODM que convocó Naciones Unidas para revisar el progreso en el cumplimiento de los objetivos, donde además se hicieron nuevas promesas.

Además de los acuerdos establecidos en los distintos foros oficiales y los compromisos asumidos por gobiernos individuales, también las instituciones internacionales, empresas privadas y fundaciones, y otras entidades no estatales realizaron sus promesas de aportaciones para el desarrollo.

Este cúmulo de promesas y compromisos presenta, al menos, dos problemas. En primer lugar, los compromisos asumidos en los diversos foros son declaraciones de intenciones, sin obligación jurídica de cumplirlos. En este contexto, resulta fácil hacer promesas, pero es difícil que se lleven

a cabo, al no existir ningún órgano internacional encargado de vigilar su cumplimiento ni de imponer sanciones a quien no cumpla.

El segundo problema es que los numerosos compromisos y las múltiples acciones que se proponen en materia de cooperación para el desarrollo no siempre guardan coherencia entre sí, y no constituyen un todo bien integrado. Además, las políticas económicas de los países desarrollados pueden tener efectos perjudiciales en los países en desarrollo, que no se toman en cuenta.

Para tratar de resolver estas cuestiones, algunos organismos internacionales están desarrollando varias iniciativas. Naciones Unidas está estableciendo un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos en el ámbito de la alianza mundial para el desarrollo, que se denominará “Marco de aplicación integrado”. La UNCTAD ha presentado recientemente una serie de principios para promover la responsabilidad en los préstamos y empréstitos soberanos. Por su parte, la OCDE tiene un programa de trabajo para “afianzar la coherencia de las políticas de desarrollo”.

Si no se logra una coordinación mundial, será difícil avanzar hacia una acción conjunta a favor del desarrollo. En este sentido, la Asamblea General de NN.UU. se ha pronunciado a favor de fortalecer su papel en la gobernanza económica mundial<sup>9</sup>.

### Ayuda Oficial al Desarrollo

Si bien el volumen de AOD desembolsado en 2010 (últimos datos disponibles) por los países donantes miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE, supuso una cantidad nunca antes alcanzada, 128.492 millones de dólares, este volumen representa el 0,32% del Ingreso Nacional Bruto (INB) del conjunto de los países del CAD, muy lejos del 0,7% del INB, la meta fijada por Naciones Unidas, pero lejos también de los compromisos concretos asumidos en 2005, en la Cumbre de Gleenagles, para lograr en 2010 una AOD de unos 150.000 millones de dólares (véase gráfico 2). Tampoco se están cumpliendo las promesas de aumentar la ayuda destinada a los países africanos, donde se encuentran la mayoría de los Países Menos Adelantados (PMA). De los 25.000 millones de dólares anuales adicionales comprometidos, tan solo están llegando 11.000 millones. La meta establecida por Naciones Unidas para los PMA fija que, para 2015, los donantes dediquen a estos países entre un 0,15% y un 0,20% de su INB en concepto de AOD. En la actualidad, ese porcentaje representa tan sólo un 0,10% del INB agregado de los donantes.

<sup>7</sup> Foro de confederaciones empresariales de los países miembros y altos dirigentes de empresas globales, que trabajan conjuntamente y se reúnen en las Cumbres del G-20. Presentan propuestas al G-20.

<sup>8</sup> Los datos que se presentan en este apartado proceden del Informe 2011 del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de Naciones Unidas: *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8. La alianza mundial para el desarrollo: es hora de cumplir.*

<sup>9</sup> Resolución 65/94 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 2010.

## RECUADRO 2. Lista oficial de los indicadores del ODM 8

### Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

<p>Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.</p> <p>Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional</p> <p>Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.</p> <p>Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza</p> <p>Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)</p>	<p><i>El seguimiento de algunos de los indicadores mencionados a continuación se efectuará por separado para los países menos adelantados, los países africanos, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo</i></p> <p><b>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</b></p> <p>8.1 AOD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE</p> <p>8.2 Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)</p> <p>8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada</p> <p>8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p>8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p><b>Acceso a los mercados</b></p> <p>8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos</p> <p>8.7 Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo</p> <p>8.8 Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto</p> <p>8.9 Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial</p>
<p>Meta 8D: Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo</p>	<p><b>Sostenibilidad de la deuda</b></p> <p>8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)</p> <p>8.11 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral</p> <p>8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p>
<p>Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles</p>	<p>8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles</p>
<p>Meta 8F: En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones</p>	<p>8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes</p> <p>8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes</p> <p>8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes</p>

El objetivo del 0,7% ha desaparecido de los discursos de la mayoría de los donantes y, según las predicciones de la OCDE basadas en los planes de futuro de los donantes, el crecimiento de la ayuda se desacelerará considerablemente en el periodo 2011-2013 (OCDE, 2011b).

Mientras tanto, la crisis está retrasando el lento y costoso avance hacia el cumplimiento de los ODM de los países de menores ingresos (Banco Mundial, 2011), los que más alejados se encuentran de lograrlos, por lo que deberán dedicar recursos adicionales a programas de desarrollo, que en algunos casos, según un reciente estudio de la OCDE (OCDE, 2011c), pueden llegar a representar el 1,5% de su Producto Interior Bruto (PIB). Dado que en estos países los ingresos fiscales domésticos son escasos y sus niveles de deuda externa elevados, las dificultades para conseguir recursos adicionales que les permitan alcanzar los ODM se multiplican.

Mientras los esfuerzos de muchos países desarrollados para aumentar la AOD se van disipando, la comunidad de donantes enfatiza en su discurso otros procesos relacionados con el desarrollo y su financiación, como son la mejora de la eficacia de la ayuda y su orientación a resultados, la AOD como catalizadora del crecimiento económico en los

países empobrecidos, la creciente relevancia de las fundaciones privadas filantrópicas y del sector privado lucrativo como agente de desarrollo, las nuevas fuentes de financiación, la cooperación Sur-Sur y triangular o la movilización de recursos domésticos por parte de los países en desarrollo.

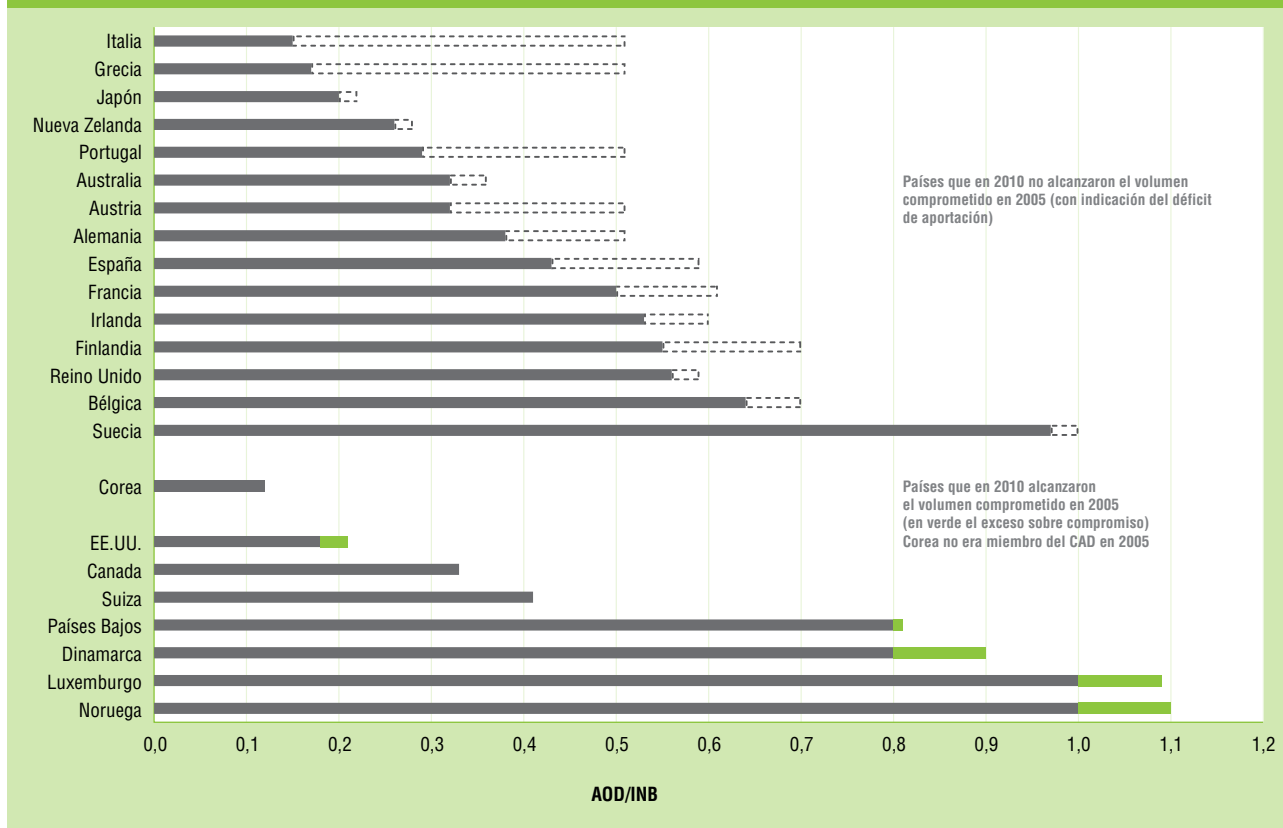
Si bien todos estos procesos en marcha son relevantes, cabe recordar que no eximen a los gobiernos donantes de su compromiso de proporcionar financiación a los países en desarrollo para el cumplimiento de los ODM en 2015.

### Acceso a los mercados

La Declaración del Milenio considera el comercio internacional de gran relevancia para el desarrollo de los países del Sur, por lo que entre las metas del Objetivo 8 se incluye “desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio”.

En 2009 la crisis financiera, con la consecuente disminución de recursos para financiar el comercio, y la recesión de los principales mercados produjeron que las exportaciones de los países en desarrollo disminuyeran en un 9%. A lo largo de 2010 el volumen de exportaciones se recuperó y alcanzó un crecimiento del 13%, principalmente debido

**GRÁFICO 2. Ayuda Oficial al Desarrollo en porcentaje del Ingreso Nacional Bruto, 2010, y diferencia con lo comprometido en 2005**



Fuente: OCDE (2011): *Development Co-operation Report 2011*.

al restablecimiento de los países de Asia oriental y meridional y, en parte, gracias a las mejoras en la financiación del comercio. En lo que a este último punto se refiere, cabe destacar que los países de ingresos bajos continúan con un acceso muy reducido a la financiación (sólo la tercera parte accede de manera regular a programas de financiación).

Sin embargo la variación en las exportaciones no ha sido igual para todos los países; las exportaciones de algunos PMA han sido absorbidas en gran medida por las economías de mercado emergentes pero las de otros PMA no se han visto incrementadas, ya que al depender de pocos productos para la exportación, se han visto afectados negativamente por las subidas e inestabilidad de los precios de los productos básicos. Si consideramos los datos de los últimos años, en el caso de los PMA el índice de concentración media de las exportaciones empeoró, pasando de un 0,23 en 1995 a un 0,54 en 2008, lo cual supone un aumento de su vulnerabilidad respecto a impactos externos.

Si bien en noviembre de 2010, en Seúl, el G-20 reiteró su compromiso de combatir el proteccionismo, la crisis ha supuesto que algunos países, aunque no de forma generalizada, adoptaran este tipo de medidas. De acuerdo al grupo Global Trade Alert, el 70% de las medidas que perjudicaron a los PMA fueron tomadas por miembros del G-20, entre las que se incluyeron aumentos de aranceles aduaneros, impuestos, restricciones a la importación y subsidios a las exportaciones. El proteccionismo se ha manifestado también en un aumento de las restricciones a la inmigración laboral, lo cual durante 2009 se reflejó en las remesas enviadas por la población inmigrante. En el caso de los PMA, la tendencia se revirtió a lo largo de 2010, gracias principalmente a las remesas provenientes de países menos afectados por la crisis (como India y Arabia Saudí).

La falta de compromiso para con los Objetivos del Milenio se evidencia en el estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que algunos países desarrollados exigen compromisos como el aumento de protección en los servicios o el incremento de los aranceles a productos no agrícolas que perjudican a los países en desarrollo. Este bloqueo en las negociaciones multilaterales está acarreado la proliferación de acuerdo bilaterales, con negociaciones en las que los PMA tienden a ceder a las demandas de los países desarrollados en temas en los que no lo hacen cuando aúnan fuerzas en el marco del sistema multilateral.

En lo que a los indicadores de acceso al mercado se refiere, tampoco se percibe un compromiso claro por parte de los países desarrollados; el 20% de las exportaciones de países en desarrollo que ingresa en países desarrollados

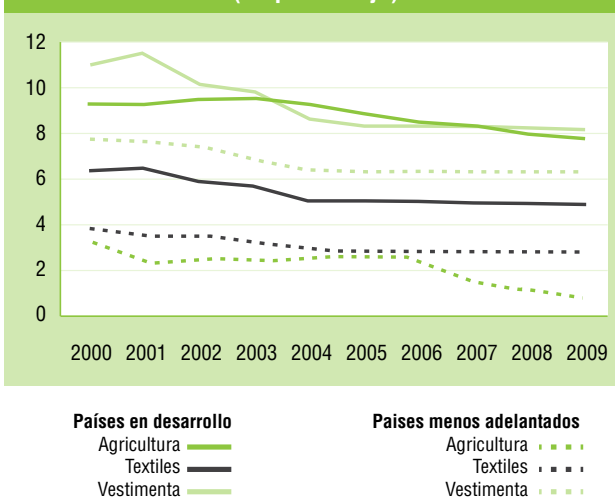
continúa teniendo aranceles aduaneros, situación que se ha mantenido casi constante desde 2005. Como se puede apreciar en el gráfico 3, la única mejora destacable se da en los productos agrícolas, y ésta ha sido resultado, principalmente, de la incorporación por parte de la Unión Europea del arroz y del azúcar bajo la iniciativa “Todo menos armas”.

### Sostenibilidad de la deuda

La meta 8D de los Objetivos del Milenio, “abordar, de manera integral, los problemas de la deuda de los países en desarrollo, con el fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo”, sigue sin lograrse y los problemas de la deuda alcanzan ya a países europeos, en los que se están aplicando programas de ajuste estructural similares a los empleados en los países en desarrollo, con devastadoras consecuencias, que merman las condiciones de vida de sus ciudadanos y atentan contra los Derechos Humanos.

Los indicadores relativos a la deuda en su conjunto mejoraron a lo largo de 2010. Esto se debe a que la proporción entre el servicio de la deuda y las exportaciones de los países en desarrollo, el principal indicador empleado para medir la sostenibilidad de la deuda, mejoró, alcanzando niveles previos a los de la crisis, en gran medida debido a la

**GRÁFICO 3. Promedios de aranceles a productos de países en desarrollo y de PMA, 2000 a 2009 (en porcentaje)**



Nota: El acceso a los mercados se indica sobre la base de los mejores aranceles aduaneros aplicables (cláusula de nación más favorecida (NMF) y trato preferencial otorgado a los PMA y a los países en desarrollo.

Fuente: CCI, UNCTAD y OMC, con información de la Base Común de Datos Analíticos sobre Acceso a los Mercados (CAMAD).

recuperación en las exportaciones (véase gráfico 4). A pesar de ello, el valor en dólares de los pagos por el servicio de la deuda en países de ingresos bajos y medios aumentó y son muchos los países de ingresos bajos que continúan con enormes dificultades para hacer frente a su deuda. Según datos del FMI de mediados de 2011, 19 países de ingresos bajos estaban en situación de agobio por deuda o corrían grandes riesgos de estarlo.

El indicador de sostenibilidad de la deuda, sin embargo, no muestra los problemas de liquidez a los que pueden tener que hacer frente los países en desarrollo. El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de los países de ingresos bajos fue, en promedio, el 9% del PIB, lo cual indica que la necesidad de financiación externa de dichos países es muy superior a la del resto de los países.

Otro de los indicadores la vulnerabilidad de la deuda es la proporción entre la deuda pública y el PIB. La crisis financiera ha supuesto que en algunos países emergentes y en algunos de renta media esta proporción sea elevada, por lo que habría que prestar especial atención a estos países, dado que la sostenibilidad de su deuda es muy sensible a las fluctuaciones en los tipos de cambio, por lo que su vulnerabilidad es elevada.

El alza de los precios de la energía y de los alimentos puede poner en peligro la sostenibilidad de las deudas de numerosos países en desarrollo. Desde alguno ámbitos se considera que los análisis realizados en el Marco de Sostenibilidad de la Deuda, para países de ingresos bajos, así como en el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda, para países de ingresos medios con acceso al sistema

financiero, deberían contemplar la posibilidad de realizar evaluaciones del activo y el pasivo a escala nacional y, principalmente, para el sector financiero. Dado que en situaciones de crisis existe una tendencia a que la deuda privada se convierta en obligación del sector público, sería conveniente tener en cuenta el pasivo contingente de los sistemas bancarios. De esta manera se consideraría la estructura total de los pasivos, pudiendo determinarse de manera más completa la sostenibilidad de la deuda soberana de los Estados.

Se percibe una falta de coherencia de políticas en lo referente a la sostenibilidad de deuda, debido a una insuficiente coordinación de los organismos institucionales, que a veces derivan en políticas contradictorias e incluso en aumentos de la deuda, cuya devolución, en ocasiones, supone el de-trainamiento de recursos necesarios para llevar a cabo los planes nacionales dirigidos al cumplimiento de los ODM.

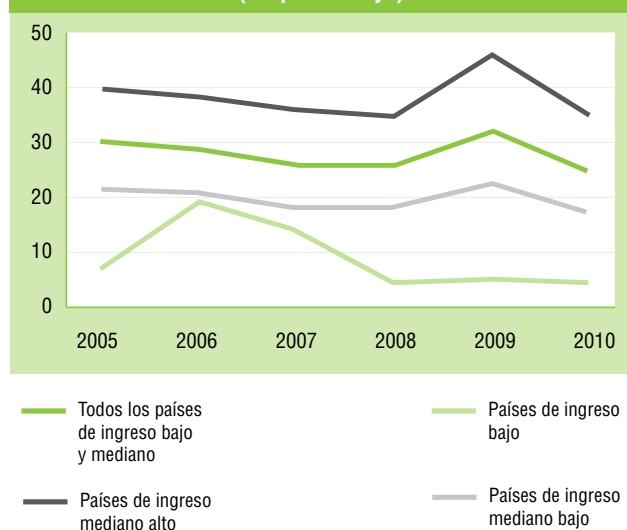
El informe de la Comisión Stiglitz<sup>10</sup> destacó la necesidad de reforzar los mecanismos institucionales para la reestructuración de la deuda en los casos de incumplimientos. Dado que los actuales mecanismos no se adecuan a las nuevas fuentes de financiación del desarrollo (economías emergentes y acreedores privados, principalmente), que chocan con las tradicionales (organismos multilaterales, Club de París...), la Comisión sugería la creación de un tribunal internacional de reestructuración de la deuda, de manera que todos los acreedores realizaran la negociación de manera simultánea y que implicara la realización de un análisis de las variables que afectan a cada país, logrando un sistema para la resolución de problemas de deuda más coherente y más equitativo y que priorizara el logro de los ODM. De momento, no se ha avanzado en esta dirección.

### Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles

El compromiso de mejorar el acceso a medicamentos asequibles, seguros, eficaces y de buena calidad es vital para el logro de los ODM vinculados a la salud. Pero los avances en este ámbito son escasos. La disponibilidad de medicamentos esenciales en establecimientos del sector público (42%) sigue estando muy por debajo de las disponibilidad en los centros privados (64%) (véase gráfico 5). Además, los enfermos de los países empobrecidos deben hacer frente a precios muy superiores a los precios internacionales de referencia (2,7 veces superiores en el caso de los públicos y 6,1 en el caso del sector privado).

<sup>10</sup> Naciones Unidas: "Informe al Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Comisión de Expertos sobre Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional", 21 de septiembre de 2009.

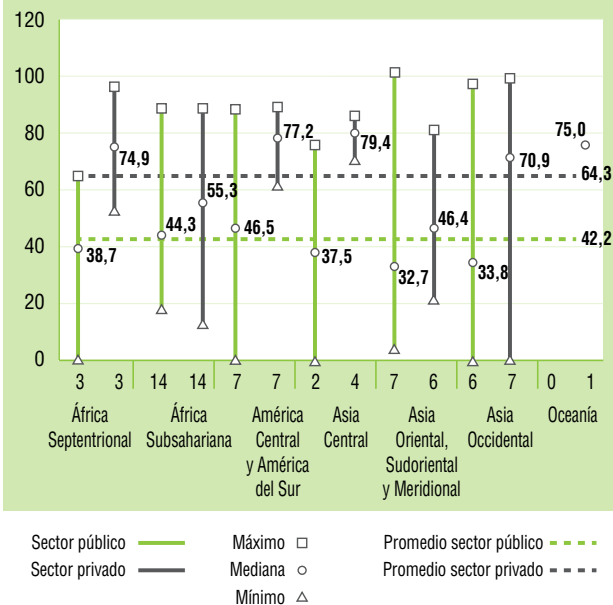
**GRÁFICO 4. Relación entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones, 2005-2010 (en porcentaje)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional, base de datos World Economic Outlook, abril de 2011.



**GRÁFICO 5. Disponibilidad media de medicamentos genéricos seleccionados en establecimientos de salud públicos y privados, 2001-2009 (en porcentaje)**



Nota: Los números indicados sobre los nombres de las regiones denotan la cantidad de países en la muestra.

Fuente: Encuestas sobre precios y disponibilidad de medicamentos realizadas entre 2001 y 2009 por la Organización Mundial de la Salud.

Gracias a algunos programas, como el de FIAM/UNITAID en materia de medicamentos pediátricos retro-virales, se han dado algunas mejoras en los casos de enfermedades transmisibles. En cambio, las enfermedades crónicas continúan estando a la cabeza de las causas de muerte en los países de ingreso bajo (suponen el 40%), ya que el factor precio hace que los medicamentos no sean accesibles para la gran mayoría y, cuando lo son, suponen un descenso brusco de los ingresos, que puede llevar a las familias a situaciones de mayor pobreza. Los precios podrían reducirse con la producción local de genéricos, pero por el momento en la mayoría de los países existe una gran desconfianza hacia los genéricos, vinculándolos a productos de mala calidad.

Todavía quedan muchos avances por lograr, para lo cual se debería ir hacia políticas sólidas que garanticen el acceso a medicamentos de manera adecuada. Cabe destacar la flexibilidad lograda en aspectos relativos a salud pública con el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), así como el acceso a etapas iniciales de desarrollo de algunos medicamentos y la fabricación local mediante transferencia de tecnología.

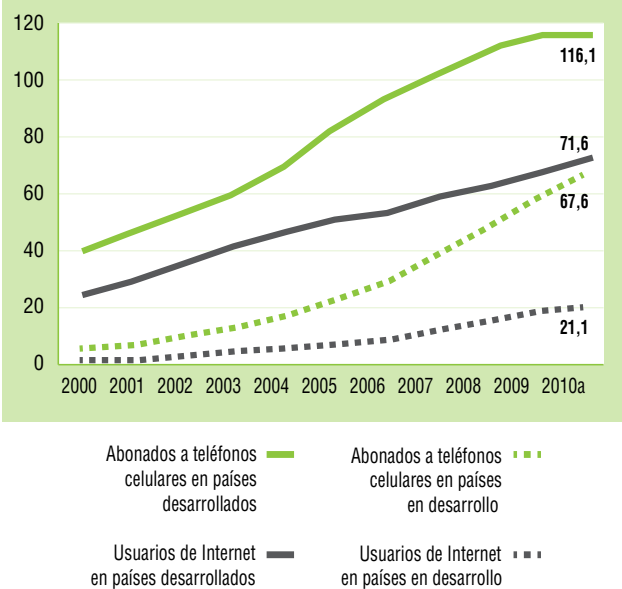
## Acceso a nuevas tecnologías

Otra de las metas establecidas en el Objetivo 8 es la de proporcionar a los países en desarrollo el acceso a nuevas tecnologías, en especial de la información y las comunicaciones (TIC), así como otras tecnologías como las necesarias para hacer frente al cambio climático. Si bien las TIC per se no favorecen el desarrollo, sí que pueden actuar como una herramienta útil para ámbitos diversos, como servicios de salud por vía electrónica, acceso a servicios en zonas remotas, información de precios de mercado para los campesinos, así como para la promoción de los objetivos de desarrollo locales y nacionales de los gobiernos.

Durante la última década se ha dado un enorme avance en la implantación de TIC a escala mundial. En el caso de los países en desarrollo, si bien las mejoras han sido importantes, continua existiendo una importante brecha digital (véase gráfico 6).

La penetración de los teléfonos móviles en los países en desarrollo es lo más destacable, habiendo alcanzado la cifra de 68 móviles por cada 100 habitantes, pero con importantes diferencias regionales (África Subsahariana y Oceanía estarían por debajo del 40%). La tendencia de los servicios móviles se prevé se mantenga al alza ya que, sobre todo en los países menos avanzados, la falta de infraestructura hace que las redes de telefonía fijas sean complicadas de instalar, por lo que priman las redes móviles.

**GRÁFICO 6. Abonados a teléfonos móviles y usuarios de Internet en países desarrollados y en desarrollo, 2000 a 2010 (en porcentaje de habitantes)**



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, base de datos World Telecommunication/ICT Indicators.

En lo que a conexiones de internet se refiere, continúan dándose grandes diferencias. Sólo el 21% de la población de los países en desarrollo tiene acceso a internet, correspondiéndole a China una tercera parte de las conexiones, mientras en los PMA las conexiones de banda ancha a internet son apenas inexistentes, por no disponer de las instalaciones adecuadas, servicios eléctricos o por los prohibitivos precios (véase gráfico 7). En muchos de los países en desarrollo el acceso a internet sigue siendo, por lo tanto, muy limitado.

Los países en desarrollo son los más afectados por el cambio climático, por lo que necesitan protegerse contra los efectos del mismo. Para ello, necesitan apoyo financiero y técnico. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Cancún, en diciembre 2010, se acordó, entre otras medidas, el establecimiento del Fondo Verde de Copenhague para el Clima y el Mecanismo de Tecnología para la Mitigación y Adaptación del Cambio Climático, que se prevé este operativo a partir del 2012. En los próximos años se podrán valorar los resultados de los mismos, ya que los avances reales hasta el momento no son relevantes.

## 5. CONCLUSIONES

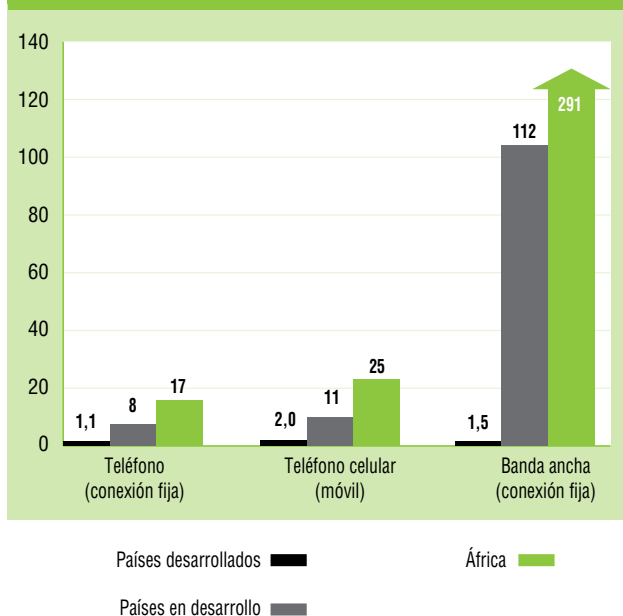
El análisis realizado de la evolución reciente en las perspectivas de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio nos permite constatar que la gran mayoría de los compromisos asumidos por los líderes mundiales en el año 2000 no se van a cumplir en 2015. Además, se perciben importantes diferencias regionales: mientras que Asia Oriental, Sudeste Asiático, Norte de África y América Latina son las regiones que mejores previsiones de cumplimiento presentan, en África Subsahariana y Asia Occidental prácticamente no se cumpliría ninguno de los objetivos.

Para el conjunto de las regiones en desarrollo, los mayores avances se encuentran en las metas relacionadas con la disminución de la pobreza extrema (explicada, principalmente, por la evolución de los indicadores para China e India), la igualdad de géneros en la educación, la lucha contra el VIH/SIDA y la tuberculosis, la eliminación de sustancias que destruyen la capa de ozono, y la proporción de personas con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable.

Sin embargo, otras metas están lejos de alcanzarse, como las relacionadas con el hambre, el empleo decente y la enseñanza primaria universal. Pero los objetivos que más distan de ser logrados son la reducción de la mortalidad infantil y la mejora de la salud materna. Asimismo, la sostenibilidad medioambiental continúa siendo otro de los grandes retos pendientes de la agenda del Milenio.

En cuanto al ODM 8, el fomento de una “alianza global para el desarrollo”, los países ricos y las instituciones multilaterales se comprometieron a poner las bases que permitieran el desarrollo de los países empobrecidos, mediante la financiación, el alivio de la carga de la deuda externa para los más endeudados, la apertura de los mercados y el acceso a medicamentos esenciales y a la tecnología. En la práctica, el compromiso de destinar al menos un 0,7% del INB de los países ricos a ayuda para el desarrollo ha desaparecido de los discursos de la inmensa mayoría de los donantes y se prevé que el crecimiento de la ayuda se desacelerará considerablemente en los próximos años. Los países de ingresos bajos continúan con un acceso muy reducido a la financiación para el comercio y las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) continúan bloqueadas, proliferando en su lugar los acuerdos bilaterales, en cuyas negociaciones los países empobrecidos se encuentran en inferioridad de condiciones frente a los países desarrollados. En cuanto a la sostenibilidad de la deuda externa, son muchos los países de ingresos bajos que continúan con enormes dificultades para hacer frente a su deuda, muy sensible a las

**GRÁFICO 7. Precios medios mensuales de servicios de TIC por región, 2010 (como porcentaje del INB per cápita mensual)**



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, *ICT Price Basket (IPB) 2010*.

fluctuaciones en los tipos de cambio. Además, el alza de los precios de la energía y de los alimentos básicos puede poner en peligro la sostenibilidad de las deudas de numerosos países en desarrollo. En lo que respecta al compromiso de mejorar el acceso a medicamentos asequibles, seguros, eficaces y de buena calidad, vital para el logro de los ODM vinculados a la salud, se aprecian escasos avances. Y, por último, si bien la implantación de las TIC en los países en desarrollo presenta importantes mejoras, continua existiendo una abismal brecha digital con respecto a los países desarrollados. Tampoco los avances en la implantación de tecnologías que combatan el cambio climático son relevantes hasta el momento.

Ante el incumplimiento de sus compromisos, y en especial los de financiación de los ODM, la comunidad de donantes, en lugar de intensificar sus esfuerzos para lograr los ODM en 2015, está cambiando el foco de su discurso, y de su acción, para centrarlo en otros procesos, como son la mejora de la eficacia de la ayuda y su orientación a resultados, la AOD como catalizadora del crecimiento económico en los países empobrecidos, la relevancia de las fundaciones privadas filantrópicas y la incorporación del sector privado lucrativo como agente de desarrollo, las nuevas fuentes de financiación, la cooperación Sur-Sur y triangular, y la movilización de recursos domésticos por parte de los países en desarrollo. Estos procesos, ya en marcha, están configurando una nueva arquitectura de la cooperación para el desarrollo, en línea con los planteamientos del G-20, que en 2010 incorporó el desarrollo global a su agenda, adoptando el *Consenso de Seúl sobre Desarrollo para un Crecimiento Compartido*.

Este nuevo protagonismo del G-20 en el desarrollo es consecuencia de su autoproclamación, tras el estallido de la crisis financiera, como principal foro para la cooperación económica internacional, atribuyéndose la gobernanza económica mundial. A partir de ahí, ha ido estableciendo una aproximación alternativa a los ODM y al concepto mismo de desarrollo que subyace en ellos, al enfocar la reducción de la pobreza como una cuestión, fundamentalmente, de crecimiento económico que, además, se presenta como una necesidad para el propio crecimiento de los países del G-20. El Consenso de Seúl se basa en este crecimiento “inclusivo” y se articula sobre una serie de principios generales, entre los que destaca la implicación del sector privado en los procesos de desarrollo. Esta visión economicista del desarrollo, para la que el crecimiento no sólo sería una condición necesaria sino también suficiente, está volviendo con fuerza a la escena internacional.

Sin embargo, recientes investigaciones están constataando un aumento de las desigualdades, tanto entre países como dentro de los países. En muchas ocasiones, este incremento de las desigualdades entre ciudadanos de un país se está produciendo simultáneamente al crecimiento de sus economías, lo que contradice las tesis que sostienen que el crecimiento económico se filtra hacia las capas más pobres de la población y conduce a una reducción las desigualdades y de la pobreza.

Ante esta situación, las organizaciones de la sociedad civil debemos contribuir a construir estrategias comunes en defensa de un desarrollo humano y sostenible, basado en los derechos humanos, que hagan frente a las posiciones dominantes y excluyentes del G-20.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2011): *Global Monitoring Report 2011. Improving the Odds of Achieving the MDGs*.
- FAO/IFAD/IMF/OECD/UNCTAD/WFP/World Bank/WTO/IFPRO/UNHCTF (2011): *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*.
- FAO (2011): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?*
- Fues, T. (2012): "The Development Agenda of the G20", *G20 Update 9*, Heinrich Boell Foundation/Mexico and Colegio de México.
- G-20 (2011): *Cannes Summit final declaration: "Building Our Common Future: Renewed Collective Action For The Benefit Of All"*, noviembre. 2011
- Kabeer, N. (2010): *Can the MDGs Provide a Pathway to Social Justice? The Challenges of Intersecting Inequalities*. United Nations Development Programme.
- Melamed, C. (2012): *After 2015. Contexts, politics and processes for a post-2015 global agreement on development*. Overseas Development Institute.
- Molina, N. (2011): "Why the G20 must set rules for private sector involvement in development", *Triple Crisis Blog, Spotlight G-20*.
- OCDE (2011a): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*.
- OCDE (2011b): *OECD Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2011-13*, OECD, Paris.
- OCDE (2011): *World Economic Situation and Prospects 2011*.
- ONU (2002): *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey (México)*, apartado "F. Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo".
- ONU (2011a): *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2011*.
- ONU (2011b): *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8. La alianza mundial para el desarrollo: es hora de cumplir*, Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- ONU (2011c): *Informe del Secretario General, La gobernanza económica mundial y el desarrollo*, dentro del programa: "Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas: función central del sistema de las Naciones Unidas en la gobernanza mundial", 10 de octubre.
- PNUD (2011): *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*.
- Schulz, Nils-Sjard (2011): "El G20: Impulsar el desarrollo a puerta cerrada", *Policy Brief 71*, FRIDE.
- Vandemoortele, J. (2009): "Taking the MDGs Beyond 2015: Hasten Slowly".
- Vandemoortele, J. (2010): "Cambiar el curso cambiando el discurso sobre los ODM", ARI 132/2010, Real Instituto Elcano.
- Wahl, P (2011): "Potential and Limits of the G-20 for Reforming the World Economy towards Sustainable Development", WEED.
- Watkins, N. (2012): "G20 and Food Security. High Expectations, Few Results...Yet", *G20 Update 10*, Febrero, Heinrich Böll Foundation.

## ANEXO: MÉTODO DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Los datos de tendencia por regiones geográficas tienen su origen en un informe conjunto de expertos de las agencias especializadas en los distintos ODM que participaron en la selección de los indicadores que mejor pudieran medirlos. Estos datos se actualizan y presentan anualmente por Naciones Unidas como un anexo del Informe del Secretario General sobre la Aplicación de la Declaración del Milenio. Este anexo de tendencias trata de ofrecer una síntesis del progreso global y regional hacia el logro de los ODM, así como de las disparidades entre regiones existentes en el proceso.

A pesar del esfuerzo por cuantificar los objetivos, Naciones Unidas aclara que para muchos de los indicadores no se dispone de esos datos. En unos casos, existen pocos países dentro de una región para los que se puedan ofrecer, lo que impide generar el dato a nivel regional. En otros, la información es deficiente y las estadísticas no son fiables. Por último, algunos de los indicadores escogidos se basan en los datos disponibles, pero no necesariamente son los más indicados para medir los Objetivos. Las Naciones Unidas y el Banco Mundial, entre otros organismos, están realizando en los últimos años grandes esfuerzos por reforzar la capacidad estadística de los países en desarrollo, así como por ofrecer datos de mayor calidad.

El método de análisis elegido es uno más de los posibles para medir el progreso hacia el logro de los ODM. La proyección que se ha realizado parte de esos datos de tendencia, y resulta de comparar el dato del año inicial, 1990 o el posterior más cercano, con el último dato disponible (el más cercano a 2011), aplicando el supuesto de que esa tendencia de evolución de cada indicador permanezca constante hasta 2015. Este supuesto no tiene por qué darse en la realidad, pudiendo mejorar la tendencia hacia el cumplimiento de los objetivos en una región, pero también ralentizarse o incluso evolucionar en sentido opuesto, de manera que esa región se aleje del cumplimiento de los mismos.

El grado de cumplimiento de un objetivo por una región se ha calculado comparando, para cada indicador, la variación prevista entre 1990 y 2015 (dado el supuesto de tendencia constante) con la variación que debería darse para que se cumpliera el objetivo que marca Naciones Unidas. El resultado representa el porcentaje de esfuerzo previsto para esa región en ese indicador respecto al que sería necesario para cumplir el objetivo. El conjunto de resultados se refleja en la Matriz de Grado de Cumplimiento de los ODM en 2015 (MGC 2015), que nos indica el grado de cumplimiento de los ODM por las distintas regiones geográficas, asignándose un color a las celdas según el acercamiento al objetivo.

En ocasiones, un indicador puede reflejar el cumplimiento de un objetivo en más de un 100%, si se parte de niveles relativamente bajos. Ello no implica necesariamente una erradicación total del problema que pretende superar ese objetivo, sobre todo si se parte de niveles de desarrollo muy bajo. Para ofrecer una información completa en este aspecto, en la MGC se han distinguido aquellos datos que suponen la erradicación total del problema que trata de paliar el objetivo (celdas en color blanco).

Si la evolución del grado de cumplimiento es positiva pero inferior al 100%, significa que se ha avanzado en la mejora de la situación, pero no todo lo que hubiera sido necesario para lograr el objetivo. Naciones Unidas considera progreso lento un resultado menor que la mitad del objetivo, y moderado si el resultado supera el 50% del objetivo, sin cumplirlo. Puede ocurrir también que el resultado sea negativo, lo que refleja una previsión de empeoramiento de la situación en 2015 respecto a 1990, esto es, un alejamiento del objetivo establecido, excepto en aquellos casos en los que se parte de una situación de cumplimiento del objetivo (ver indicadores 9b y 9c para América Latina y Caribe).

Por otro lado, un menor grado de cumplimiento puede no significar un menor esfuerzo realizado, sino un mayor esfuerzo necesario en términos absolutos para cumplir con el objetivo dado que se parte de un punto más bajo en 1990, caso generalizado del África Subsahariana. En otras palabras, puede derivar no de un menor numerador (esfuerzo previsto entre 1990 y 2015), sino de un mayor denominador (esfuerzo necesario) en la ecuación de grado de cumplimiento. Así, las regiones menos subdesarrolladas pueden lograr un alto grado de cumplimiento de un objetivo con relativo poco esfuerzo, mientras que el África Subsahariana puede realizar un mayor esfuerzo entre 1990 y 2015 y lograr un menor grado de cumplimiento del mismo objetivo, quedando todavía en una situación precaria en 2015. A su vez, un mayor grado de cumplimiento de un objetivo no implica una mejor situación en 2015 respecto a otra región que haya cumplido en menor medida ese objetivo.

Se ha incluido el dato agregado para los países en desarrollo en aquellos indicadores para los que estaba disponible, para poder apreciar las disparidades en la consecución de los ODM no sólo entre regiones, sino entre éstas y el dato global. El motivo es poder apreciar si un acercamiento al objetivo a nivel mundial oculta en realidad marcadas diferencias entre regiones o, por el contrario, es un progreso no sólo hacia el objetivo global sino hacia la reducción de las desigualdades. En el primer caso, difícilmente podría hablarse de éxito. Por el contrario, se podría hablar de cumplimiento de los objetivos en la medida en que ello implicara un acercamiento entre todas las regiones del mundo, esto es, si la diferencia de esfuerzo entre las regiones

resultara directamente proporcional a la distancia que deben recorrer para lograr un objetivo dado.

Aunque la metodología seleccionada, basada en el cálculo de la tendencia a partir de la comparación entre el primer y último dato disponible, presenta algunas limitaciones, se considera apropiado continuar empleándola para el análisis por

diversas razones. Por una parte, para mantener la uniformidad con respecto a los análisis que Economistas sin Fronteras realiza desde hace 9 años. Por otra, porque la disponibilidad temporal de datos actualizados para las diferentes regiones impide el cálculo de la tendencia a partir de metodologías más sofisticadas.

# Coherencia de políticas para una gobernanza global

---

NATALIA MILLÁN ACEVEDO<sup>1</sup>

Instituto Complutense de Estudios Internacionales

---

## 1. INTRODUCCIÓN

La globalización ha generado cambios orgánicos en las dinámicas de poder que estructuran las relaciones entre los diferentes Estados, actores, instituciones y personas. En el nuevo escenario internacional, no sólo se ha reconfigurado la naturaleza, ejercicio y distribución del poder entre los Estados y actores internacionales (Sanahuja, 2008a) sino que los cambios espacio-tiempo derivados del actual proceso globalizador (Del Arenal, 2009) han modificado profundamente las percepciones, motivaciones y aspiraciones de gran parte de los individuos del planeta. Así la dinámica globalizadora ha producido importantes transformaciones en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales de las sociedades contemporáneas tanto a escala global como local.

Los procesos progresivos de interdependencia y transnacionalización están cuestionando la capacidad real de los Estados para diseñar políticas y respuestas eficaces frente a los cambios y desafíos que se derivan de los diferentes escenarios globales. Dentro de este contexto de creciente interconexión no parecen pertinentes, ni suficientes, las políticas unilaterales y discrecionales que emprenden los diferentes países para afrontar desafíos que se han vuelto transnacionales (Sanahuja et al., 2006; Beck, 2005; Held, 2004). Es necesario, pues, avanzar hacia una acción colectiva y coordinada multinivel que permita tanto gestionar los nuevos retos derivados de la globalización como emprender acciones concertadas para promover el desarrollo a escala global.

---

<sup>1</sup> Postgraduada en Ciencia Política e Investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). La autora agradece los comentarios y sugerencias de Nacho Martínez, Pablo Martínez y José Antonio Sanahuja. Los juicios, errores u omisiones son exclusiva responsabilidad de la autora.

Dentro de este contexto, el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) surge como una visión alternativa (y necesaria) para afrontar de manera colectiva los desafíos del desarrollo que se presentan en el mundo globalizado. En la medida en que las interdependencias e interrelaciones entre las naciones se acrecientan, las consecuencias derivadas de los problemas del hambre, la pobreza, la violencia transnacional o la degradación medioambiental afectarán inevitablemente a todas las economías del mundo (y no únicamente a los países más vulnerables). Como consecuencia, desconocer la problemática del desarrollo global y sus posibles amenazas para el sistema en su conjunto, podría afectar los intereses estratégicos de todos los países independientemente de su riqueza, nivel de desarrollo o poder político o militar.

Ahora bien, en un mundo progresivamente transnacionalizado e interdependiente no basta (únicamente) con impulsar políticas nacionales coherentes con el progreso de los países en desarrollo sino que es necesario promover una acción colectiva y global entre los diversos Estados del planeta. Y es precisamente sobre la necesaria integración de una dimensión transnacional al concepto de coherencia de políticas en que se centra este artículo. Para ello, los siguientes epígrafes analizan los procesos de transnacionalización, interdependencia y desigualdad propios de la actual etapa globalizadora para establecer la necesidad de integrar una dimensión transnacional al concepto de CPD que promueva la acción colectiva entre los países partiendo de la premisa de que el desarrollo es un fenómeno que trasciende las fronteras de los Estados por lo que no puede ni debe abordarse desde ámbitos nacionales o segmentados.

## 2. EL CONCEPTO DE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

### 2.1 Una aproximación al concepto de CPD

Desde una perspectiva general, el propósito de la coherencia es un objetivo deseable para cualquier acción gubernamental.

mental (Ashoff, 2005; Alonso, 2010) dado que las prácticas incoherentes poseen efectos negativos para la eficacia (imposibilidad para lograr los objetivos propuestos), la eficiencia (falta de optimización en la gestión de los recursos públicos) y la credibilidad del país en su conjunto (Ashoff, 2005). Asimismo, el avance hacia una mayor coherencia de políticas supone una mejora en la calidad, la coordinación y la transparencia de la gestión pública en tanto permite detectar interferencias e identificar complementariedades (Alonso, 2003). De ahí que la coherencia se constituya en una dimensión obligada para una gobernanza eficiente y de calidad (Alonso, 2010).

En tanto las diferentes políticas de los países donantes (como el comercio, la seguridad, las migraciones o el medio ambiente, por sólo mencionar algunas) poseen un impacto fundamental en las posibilidades de progreso de otros países, el trabajo por la construcción de un mundo más desarrollado y equitativo deberá abordar necesariamente una visión integral del conjunto de políticas públicas de un país más allá de los programas específicos que componen la tradicional Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Así, el concepto de CPD pretende trascender las restrictivas competencias de la política de cooperación para asumir un compromiso global y transversal —que alcanza a todos los ámbitos de la actuación pública— con la promoción de los intereses de desarrollo. De esta manera, la CPD podría definirse como la integración de la dimensión del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales —tanto domésticas como internacionales— de los países (Millán, 2011).

Ahora bien, en lo que respecta a la visión y concepción de la CPD cabe realizar la siguiente precisión. En diversas ocasiones, especialmente en el caso de España, y a la luz de la crisis económica internacional, se ha planteado que la CPD debe ser un trabajo que permita generar beneficios tanto para el país donante como para el país receptor. Una suerte de estrategia *win-win* donde se desarrollen programas ventajosos para todos los sectores involucrados, especialmente para el actor que invierte en desarrollo. Así lo proponen, por ejemplo, donantes como Suecia o España (el área sueca de comercio al sostener que la eliminación de la Política Agraria Común sería positiva tanto para los países en desarrollo como para la propia Suecia o el área de comercio española al propugnar que la internacionalización de la empresa española beneficia tanto a España como a los países receptores). Sin embargo, de forma expresa se ha elegido no incluir esta visión de la CPD, debido a que es una concepción extremadamente cuestionable, que en opinión de la autora de este artículo, abre la puerta a la instrumentalización de las políticas de desarrollo. Es decir, esta visión

que también es *posibilista* y se fundamenta en el egoísmo ilustrado, apela a los fondos públicos orientados al desarrollo para promover intereses particulares de los Estados aduciendo que también favorecerán las posibilidades de desarrollo de los países receptores. En este sentido, se trata de una visión instrumental y realista que se encuentra muy alejada de lo que se ha conceptualizado en este artículo como CPD.

## 2.2 La dimensión política de la CPD

El diseño de políticas coherentes requiere un manifiesto compromiso político por parte de los gobiernos, así como el diseño de una estrategia consistente que permita avanzar, progresivamente, hacia políticas más coherentes con el desarrollo humano. En este sentido, la dimensión política es el elemento primordial en la promoción de la CPD. Por ello, el análisis de la voluntad política, las instancias de negociación, los compromisos asumidos por los diferentes actores con capacidad de incidencia, las estrategias electorales, las cuotas de poder que ostentan los diferentes ministerios y agencias gubernamentales y las presiones específicas de cada grupo de interés son elementos fundamentales para valorar la verdadera capacidad de un gobierno para avanzar hacia una mayor CPD.

En este sentido, el compromiso transversal con el desarrollo que supone el trabajo por la CPD parece presentar sistemáticas resistencias institucionales. Esto es debido a que, en diversas ocasiones, existe la percepción de que los “intereses nacionales” (a corto plazo) de un Estado se contraponen con el objetivo del desarrollo humano, global y sostenible. Como en buena parte de los países del mundo, las campañas políticas de los países desarrollados se centran en temas que atraen los intereses del electorado los cuales suelen confinarse a las fronteras nacionales. De esta manera, los intereses de los países más pobres se abandonan en pos de lo que se entiende, a corto plazo, como el interés nacional (OCDE, 2008). En muchas ocasiones (especialmente en contextos de crisis) el compromiso con el desarrollo global es asumido con cautela por los representantes políticos dado que este puede ser advertido como una amenaza por el electorado nacional. En este sentido, defender y promover los derechos de otros ciudadanos (como los inmigrantes) o reducir la pobreza mundial puede, en el corto plazo, ser percibido como un objetivo que compite o incluso es contradictorio con otros objetivos nacionales.

Dentro de este contexto, las administraciones públicas asumen que la práctica política es exitosa en tanto promueva los intereses particulares (y en algunos momentos corporativos) de los países o grupos a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que



tengan esas decisiones para otros Estados y personas. Esta lógica, que tradicionalmente ha imperado tanto en la práctica política como en las corrientes principales de las ciencias sociales, es convergente con la visión del *nacionalismo metodológico* de Beck (2005). De esta manera, es el interés nacional a corto plazo el que parece guiar el discurso y la práctica política así como las preferencias de la mayoría de la ciudadanía.

Esta forma de entender el interés nacional supone que cada país asume políticas unilaterales y discrecionales para gestionar bienes que son transnacionales y requieren de una acción global y colectiva para ser administrados de forma efectiva. En tal sentido, la mirada nacional es ciertamente una aproximación insuficiente (y obsoleta) para abordar las diferentes dimensiones del desarrollo que se han transnacionalizado –flujos económicos y financieros, comercio, AOD, medioambiente, cambio climático, biodiversidad, crisis alimentaria, crisis energética, empleo, migraciones, seguridad y paz–. En consecuencia, parece existir en diversos ámbitos de la administración pública una inercia a reproducir una realidad aprehendida que supone priorizar la competencia, el corporativismo, los resultados tangibles y a corto plazo, y los intereses particulares sobre lo que se pudiera conceptualizar como bienestar colectivo que necesariamente también implica una acción conjunta y a largo plazo. De ahí que el concepto de CPD suponga un desafío significativo para la práctica y la teoría política porque implica una suerte de ruptura con las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción política.

Esta forma de entender la acción política y el interés nacional no parece ser potestad de ningún tipo de nación en particular sino que, en principio, forma parte del *know how* político de buena parte de los Estados del planeta (independientemente de su renta per cápita, capacidades institucionales o niveles de pobreza). No se trata, no obstante, de un dilema de suma cero donde los Estados deben elegir entre la conveniencia individual y el desarrollo global. En un mundo extremadamente interdependiente la coherencia de políticas y la acción colectiva orientada al desarrollo es un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo tanto a escala nacional como global.

El problema radica en que en general, es la mirada a corto plazo la que impide avanzar hacia soluciones comunes y concertadas. El desafío radica entonces en comprender que son las soluciones colectivas el único camino posible y eficaz para afrontar los nuevos desafíos globales. Desde esta perspectiva, es preciso ampliar el concepto de CPD que no debe ser un mandato restringido al espacio de los países desarrollados sino que debería entenderse como un

compromiso global concerniente a los todos los Estados del planeta independientemente de su estadio de desarrollo.

En suma, el desafío más importante que supone la práctica de la CPD reside en el cambio radical de enfoque para los teóricos y diseñadores de políticas públicas. Como se explicará a lo largo de este capítulo, la CPD también debe suponer la promoción de un marco institucional democrático tendente a garantizar a las personas el libre y pleno ejercicio de sus derechos sin discriminación por raza, sexo o nacionalidad. Esta visión es convergente al ideario cosmopolita, defendido por teóricos como Ulrich Beck, David Held, Daniel Archibugi o Mary Kaldor, donde la acción colectiva se presenta como el único camino “realista” (Beck, 2005) para garantizar la sostenibilidad de un sistema global que, al mismo tiempo que se vuelve progresivamente interdependiente y transnacionalizado se constituye como un mundo profundamente asimétrico y desigual.

## 3. TRANSNACIONALIZACIÓN Y ASIMETRÍAS EN EL MUNDO GLOBALIZADO

### 3.1 Globalización y transnacionalización

El proceso de integración de la economía mundial es una de las tendencias más relevantes que caracterizan el comienzo de este siglo. En poco más de dos décadas se ha incrementado de forma sobresaliente el intercambio internacional de bienes, servicios y factores (Alonso, 2009). Las dinámicas de integración económica se profundizan a partir de 1970 cuando se impulsaron procesos de desregulación y liberalización económica, financiera y comercial bajo el paradigma del “Consenso de Washington”. Así, se ha erigido un sistema internacional de mercados con una escasa capacidad política regulatoria (Berzosa, 2002; Sanahuja, 2008b). El cada vez más importante peso de los flujos internacionales en la financiación del desarrollo da cuenta de los importantes procesos de integración que han generado economías extremadamente interdependientes e interconectadas con consecuencias que trascienden al ámbito estrictamente económico.

Asimismo, el acceso a los medios de comunicación y a las tecnologías ha reestructurado las relaciones sociales, generando variaciones en la percepción espacio-tiempo en tanto las personas pueden conocer “en tiempo real” lo que esta sucediendo en cualquier parte del planeta. Esto significa que fenómenos como la guerra, los desastres naturales o el cambio climático puedan ser percibidos como amenazas reales y cercanas para los habitantes de cualquier sociedad en particular (Kaldor, 2005; Del Arenal, 2009). Esta *percepción de la cercanía* es un elemento fundamental en el análisis

de las interdependencias debido a que el acceso sistemático al conocimiento de otras opciones de vida puede convertirse en un motor poderoso para cambiar el comportamiento de las personas y, en consecuencia, los procesos sociales que se derivan de este comportamiento<sup>2</sup>. En tal sentido, las dinámicas globales han generado transformaciones en las relaciones económicas, financieras, políticas, culturales y sociales que promueven una creciente interdependencia entre las naciones.

Estos procesos suponen un cambio significativo de los principios organizadores de la vida social, volviendo a las sociedades altamente vulnerables a los condicionamientos específicos del escenario mundial (Beck, 2005; Held, 2004; Sanahuja, et al. 2005; Held y Mc Grew, 2004). Así, los procesos globales podrían suponer, también, un cierto reordenamiento del orden socioeconómico y político al interior de los espacios territoriales de los Estados. Del proceso actual de globalización, parece derivarse un ámbito de decisión doméstica cada vez más acotado para dar lugar a una realidad internacional que se articula bajo reglas propias, relativamente ajena a los escenarios, restricciones y limitaciones en las que se enmarcan las coyunturas nacionales (Alonso, 2009).

Ahora bien, el avance vertiginoso que, en las últimas décadas se ha observado en la integración de los mercados, los capitales y también las comunicaciones no se ha visto sustentado por el diseño de un marco institucional (político) internacional que permita gestionar el alto grado de vulnerabilidad al que las naciones (y su ciudadanía) se ven expuestas como consecuencia de este nuevo orden internacional (Sanahuja, 2009). En tal sentido, la dinámica de la globalización no sólo ha ampliado y profundizado el grado de vulnerabilidad de los actores (países, personas, instituciones) frente a las coyunturas internacionales, sino que, principalmente, han creado nuevos riesgos que amenazan la misma supervivencia del sistema actual. Como lo sostiene Held, la sociedad moderna se ha convertido en una *Sociedad del riesgo* (Beck, 2006) que cada vez está más ocupada debatiendo, previniendo y gestionando los peligros que ella misma han producido (Held, 2004).

Como consecuencia de estos fenómenos, surge el concepto de transnacionalización del desarrollo que está relacionado con los procesos de *desterritorialización* y re-anclaje que se han sucedido en diversos ámbitos sociales. Los procesos transnacionales suponen, entonces, una integración

creciente entre espacios locales y globales que se encuentran conectados de manera dinámica. La transnacionalización del desarrollo también implica que la inseguridad humana, la vulnerabilidad o la exclusión social ya no pueden considerarse como problemáticas únicamente locales o estatales. De ahí que la pobreza, el terrorismo, las presiones migratorias o la degradación medioambiental sean parte de fenómenos multidimensionales, cambiantes y complejos que se deben (re)interpretar en diferentes escalas (local - nacional - regional - global) (Archibugi, 2005).

En consonancia con esto, los fenómenos sociales propios de la actual dinámica globalizadora pueden entenderse como el resultado de una compleja recomposición de escalas, que, en función de las distribución del poder y la lógica social imperante, generarían espacios dinámicos, interrelacionados y cambiantes en los ámbitos locales, nacionales, regionales y globales. Desde esta perspectiva, se alude al concepto de *desterritorialización* como una de las características principales de la era global en donde las integraciones económicas, los desplazamientos de personas, los nuevos medios de comunicación e información y los flujos transnacionales deslocalizados anuncian la pérdida de vigencia del territorio como "límite contendor" de los procesos sociales<sup>3</sup> (Ortiz, 2002, Sassen, 2008).

En definitiva, nos encontramos con un proceso de progresiva interdependencia económica que no se ha acompañado con un diseño institucional a escala global que permita gestionar los riesgos derivados del proceso globalizador. Parece necesario, por tanto, iniciar un camino hacia la construcción de un sistema cooperativo y coordinado de gobernanza global, que permita disminuir los niveles de vulnerabilidad de los Estados frente a los riesgos globales al mismo tiempo que promover un sistema de gobernanza inclusivo y representativo de toda la ciudadanía del planeta.

### 3.2 Globalización y desigualdad

Por otra parte, al tiempo que se aceleran los procesos de integración, se incrementan las desigualdades entre los países y las personas (Milanovic, 2009; OCDE, 2011). En el estudio *Perspectivas de la economía mundial. Globalización y desigualdad*, el FMI (2007) sostiene que en entre 1980 y los años 2000 la divergencia de ingresos ha aumentado en la mayoría de los países y regiones a pesar del aumento del PIB per cápita observado en todas las sociedades (y

<sup>2</sup> Por ejemplo, cabría preguntarse hasta qué punto la conciencia de la extrema desigualdad ha motivado los crecientemente importantes movimientos migratorios del Sur al Norte, fenómeno cada vez más preocupante para los países ricos y que ha condicionado parte de las relaciones entre algunos de estos Estados.

<sup>3</sup> Cabe destacar que desde la perspectiva de este trabajo no se alude a la *desterritorialización* como el fin del territorio (Badie, 1995) sino como una reconfiguración distintas de los límites territoriales donde el Estado territorial no delimita el fin último de los fenómenos políticos, sociales, culturales y económicos.

en particular en los segmentos más ricos de la población). Asimismo, a medida que las sociedades se integran e interactúan aumenta la conciencia de las diferencias. El acceso a los medios de comunicación, las tecnologías y el transporte ha acortado las distancias psicológicas entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado al mismo tiempo que ha aumentado la percepción de desigualdad entre países pobres y ricos.

El análisis de las desigualdades no debe restringirse al ámbito económico. De acuerdo a Boaventura de Souza Santos (2005), la crisis del contrato social moderno se caracteriza por el predominio de los procesos de exclusión sobre los de inclusión. Grupos cada vez más restringidos de personas acceden a una serie de privilegios que conviven con una forma abismal de exclusión que se impone a otros grupos progresivamente más amplios. Estas colectividades están conformadas por gran parte de los ciudadanos que viven en países pobres o subdesarrollados o por aquellos que, habiendo emigrado, no han podido traspasar las barreras cada vez más infranqueables que los países ricos imponen para acceder a sus derechos de ciudadanía. También en este grupo se podría incluir a aquellas personas que, aunque ciudadanas del primer mundo, viven en estado de desprotección y vulnerabilidad. Este estado de exclusión se caracteriza por la ansiedad y la precariedad permanente: la ansiedad de aquellos que no pueden encontrar trabajo, la ansiedad de no reunir condiciones mínimas para asegurarse el sustento propio y el de la familia o la ansiedad del trabajador o la trabajadora ilegal que carece de cualquier derecho social (Santos, 2005).

La conjugación entre altos niveles de exclusión, desigualdad entre países y el incremento de los procesos globales de interdependencia ha confluído en problemas locales y globales que no solo suponen significativas vulneraciones de los derechos humanos sino que se han convertido en importantes riesgos globales tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados.

En este sentido, el actual mundo globalizado ha puesto de manifiesto la necesidad de gestionar los bienes<sup>4</sup> o males

---

<sup>4</sup> Los bienes públicos que han trascendido las fronteras nacionales asumiendo un carácter transnacional, lo que se les ha llamado bienes públicos globales o mundiales (Kaul et al., 1999). Esto significa que existen determinadas actividades cuya dimensión global hace que las externalidades derivadas de estas actividades tengan un efecto sobre otras poblaciones, localidades, regiones, naciones o, eventualmente, el planeta en su conjunto. En otras palabras, el grado de interconexión e integración ha creado un espacio internacional que supera las fronteras nacionales y que vuelve vulnerables a todos los países frente a los efectos de determinadas acciones que, aunque en principio, pueden tener un carácter nacional o regional, suponen consecuencias en la escala global. Para Kaul et al. (1999) los bienes públicos globales atien-

públicos globales. Es decir, se han desarrollado una serie de fenómenos a escala mundial que afectan a todas las sociedades y que necesitan de respuestas colectivas. La migración irregular, el terrorismo, la inestabilidad financiera o la degradación medioambiental son algunos ejemplos de males globales que tienen una incidencia directa en todas las economías del planeta. En este sentido, para poder gestionar estos desafíos de manera colectiva es necesaria la inclusión de las naciones en un sistema de gobernanza global que, en la medida que se mantengan estas importantes asimetrías entre países, será muy complejo de implementar.

Así la complejidad que se deriva de los altos niveles de desigualdad, pobreza e interdependencia que se viven en el mundo actual genera serias amenazas para la seguridad de las sociedades del planeta y se ha convertido en males públicos globales; todas las personas se encuentran potencialmente expuestas a estas amenazas globales. Ningún país en solitario podrá abordar la tarea de gestionar estos males globales con eficiencia. Si bien es cierto que dentro de la respuesta multinivel es necesaria (y fundamental) la perspectiva local y nacional, sólo una acción coordinada y concertada a escala global podrá proveer soluciones a largo plazo para los problemas de la pobreza y el subdesarrollo, que no sólo ponen a diario en peligro la vida de millones de personas sino que se han constituido en verdaderas amenazas para la sostenibilidad del sistema globalizado que se ha conformado en las últimas décadas.

#### 4. LA RECONFIGURACIÓN DE LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO Y LA COHERENCIA DE POLÍTICAS.

De acuerdo a lo expuesto hasta el momento, la problemática del desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse desde ámbitos nacionales o segmentados. Por tanto, la acción colectiva entre países, instituciones y actores transnacionales es un elemento necesario e ineludible para afrontar la problemática del desarrollo. En tal sentido, la coherencia de políticas, que en general se analiza desde los ámbitos nacionales y estatales, debería integrar una *dimensión transnacional* que promueva la acción concertada entre los diferentes países (independientemente de su estadio de desarrollo).

---

den a una triple dimensión en primer lugar, deben incidir en un grupo suficientemente heterogéneo de países; en segundo lugar, poseen carácter intergeneracional; y por último, afectan transversalmente a diferentes clases sociales. Cabe destacar que en lo que respecta a que al ámbito internacional, la no exclusividad y la no rivalidad no se presenta en sentido pleno.

Este prerrogativa responde a la emergencia de una nueva realidad internacional que ha dado paso a la construcción de una agenda más amplia, compleja y comprehensiva de las prioridades internacionales que trascienden la agenda “dura” de seguridad y las cuestiones puramente económicas (Alonso y Sanahuja, 2006; Del Arenal, 2009). Dentro de este nuevo escenario, los problemas del desarrollo y del subdesarrollo en sus diversas manifestaciones económicas, sociales y científico-técnicas han pasado a transformarse en temas clave y prioritarios en el escenario internacional (Del Arenal, 2002). Así, los desafíos relacionados con las cuestiones medioambientales, la desigualdad, la pobreza extrema, las migraciones, el crecimiento económico, los derechos humanos, la diversidad cultural, las pandemias y las cuestiones de género adquieren una renovada relevancia en la esfera internacional. Dentro de este contexto, estos problemas globales que colocan en el centro de la agenda las dimensiones “humanas” como la violación de los derechos humanos, la preocupación por las catástrofes naturales, la pobreza extrema o los riesgos medioambientales se han conformado en elementos de unión entre las diversas sociedades del planeta (Archibugi, 2005).

Asimismo, la economía mundial ha sufrido una transformación estructural entre la década de los noventa y los dos mil en el que el centro de gravedad económico se ha desplazado hacia las llamadas economías emergentes (OCDE, 2010). De acuerdo a los datos de la OCDE, desde 2008, los países en desarrollo poseen reservas en divisas extranjeras por 4,2 billones de dólares, lo que supone más de 1,5 veces el monto que poseen los países ricos. De hecho, la OCDE pronostica que las economías no miembros de la OCDE pasarán de tener un 40% de participación en el PIB mundial en el 2000 a un 57% de participación en 2030 (OCDE, 2010).

Dentro de este contexto las fronteras entre el Norte “rico” y el Sur “pobre” se van desdibujando para dar paso a una realidad más heterogénea donde coexisten diversos tipos de Estados que, sin responder a la categorización tradicional de “Norte” o “Sur”, se están transformando en actores referentes que ostentan importantes cuotas de poder. El término BRIC (Brasil, Rusia, China e India) refiere al liderazgo económico, geoestratégico y político que las economías emergentes están asumiendo en el escenario internacional (Goldman Sachs, 2001). Los cambios estructurales en la economía internacional también remiten al crecimiento que un grupo relevante de países en desarrollo (como México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía, Arabia Saudita o Sudáfrica, entre otros) ha experimentado en las últimas décadas. Estos cambios han generado transformaciones en el escenario político internacional, donde ya no es posible dividir en compartimentos exactamente diferenciados a los

países desarrollados de los países en desarrollo. Más precisamente el escenario global parece caracterizarse por una realidad heterogénea donde diversos países —tradicionalmente categorizados como Sur— ostentan cuotas de poder político y económico cada vez más importantes. La emergencia del G20<sup>5</sup> o los cambios en las cuotas y representatividad del Fondo Monetario Internacional (FMI) parecen ser un claro ejemplo de las transformaciones en la distribución de poder entre las economías emergentes y desarrollo.

En suma, los cambios estructurales en las relaciones de poder entre los Estados así como la emergencia de nuevos retos globales han conformado una agenda de desarrollo transnacionalizada, global y humana (Del Arenal, 2010). Desde esta perspectiva, la CPD adquiere una dimensión transnacional y solo puede ser concebida desde un proyecto de gobernanza multinivel que aborde la acción colectiva en las distintas dimensiones de la gobernanza global.

## 5. REFLEXIONES FINALES

A lo largo del recorrido de este artículo se han analizado los cambios estructurales en las relaciones globales y su implicancia para la problemática del desarrollo. Como se ha sostenido, la actual etapa globalizadora no sólo se ha caracterizado por el progresivo incremento de las interdependencias entre los países, actores y personas, sino también por la configuración de un sistema global extremadamente desigual y asimétrico (Milanovic, 2009, OCDE, 2011). Así, la globalización ha promovido un mundo profuso en contradicciones donde solo una pequeña parte de la población mundial puede ejercer libremente su derecho al desarrollo, mientras que la pobreza, la desigualdad y la vulneración sistemática de los derechos humanos afecta a gran parte de las personas del planeta.

Asimismo, a medida que el mundo se vuelve crecientemente interdependiente los problemas del desarrollo adquieren una dimensión global que afecta, inevitablemente, a todas las economías del planeta. De esta manera la sosteni-

<sup>5</sup> El Grupo de los 20 (G-20), creado en 1999, es un foro de cooperación y consulta entre las que se consideran las potencias más importantes del planeta. Está constituido por los países tradicionalmente representantes del G8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia), Australia, la Unión Europea y diez economías emergentes (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, República de Corea, Sudáfrica, Rusia y Turquía). A partir de 2009 y, como consecuencia de la crisis financiera internacional y del importante peso que han adquirido las economías emergentes en el escenario mundial, se ha desplazado al G-8 y al G-14 como foros de discusión de la economía mundial. Aunque España se encuentra entre las diez economías más ricas del planeta no es parte del G20 aunque desde 2010 es invitado permanente en estos foros.

bilidad del sistema global radica en minimizar las vulnerabilidades de las naciones más pobres en tanto la pobreza, la extrema desigualdad o la degradación medioambiental pueden convertirse en verdaderas amenazas globales. Desde esta perspectiva, el avance hacia políticas globales más horizontales, democráticas y equitativas es un desafío para la sostenibilidad del planeta en su conjunto. Por ende, es necesario trascender la visión de la coherencia de políticas desde el ámbito nacional a la perspectiva transnacional y cosmopolita que compromete a todos los países, independientemente de su estadio de desarrollo.

Ahora bien, el diseño de políticas coherentes orientadas al desarrollo requiere un manifiesto compromiso político por parte de los gobiernos, lo que implica un cambio en las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción pública. Esto supone un verdadero desafío para los creadores de políticas públicas dado que son los intereses nacionales a corto plazo los que en principio suelen guiar la teoría y la práctica política en los confines de los Estados nacionales.

En este sentido, la acción colectiva entre países supone trascender la mirada nacional que parece ser la prevaleciente en los foros internacionales de negociación. No se trata,

no obstante, de un dilema de suma cero donde los Estados deben elegir entre la conveniencia individual y el desarrollo global. En un mundo extremadamente interdependiente la coherencia de políticas y la acción colectiva orientada al desarrollo es un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo tanto a escala nacional como global.

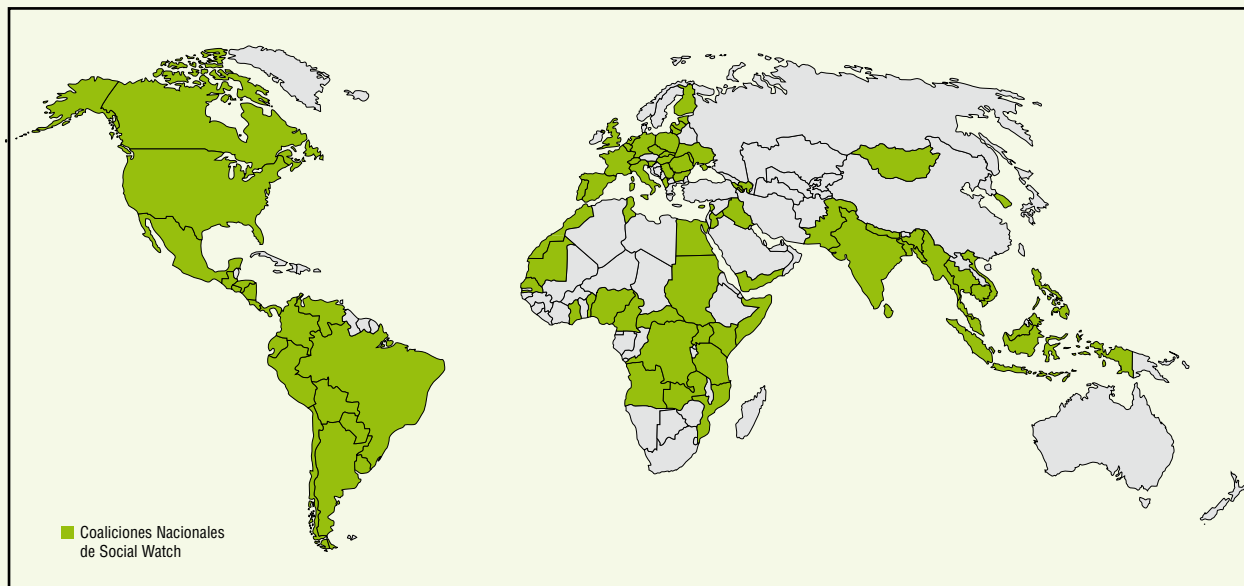
En consecuencia, la puesta en práctica de políticas globales orientadas al desarrollo permitiría promover un marco institucional más democrático, que tendiera a garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos. El concepto de ciudadanía global responde, justamente, a esta visión cosmopolita basada en la universalidad de los Derechos Humanos. De acuerdo a este enfoque, la ciudadanía no puede fundarse en la nacionalidad como vínculo de pertenencia a una comunidad política sino que, en la medida en que se basa en la titularidad de unos derechos inalienables ejercidos en el espacio público, los derechos ciudadanos deben extenderse a todos aquellos que comparten dicho espacio que, físicamente, coincide con el mundo entero. De esta forma, se pretende superar un sistema de fragmentación y exclusión para gran parte de las personas del planeta para construir un concepto de ciudadanía coherente con los criterios de dignidad humana, igualdad de derechos y respeto por las diferencias.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, José Antonio (Dir), (2009): *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*. Editorial Siglo XXI. Madrid
- Alonso, José Antonio, (2010): "Coherencia de políticas y desarrollo: aspectos introductorias" en Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre, Rogelio Madrueño y Natalia Millán, (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo número 42. Fundación Carolina. Madrid, pp. 1-22.
- Alonso, José Antonio (2003): "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español" en Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (2003): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Catarata. Madrid, pp. 235- 266.
- Alonso, José Antonio, y José Antonio Sanahuja (2006): "Un mundo en transformación: Repensar la agenda del desarrollo" en *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona, pp. 179-204.
- Archibugi, Daniele (2005): *La Democracia Cosmopolita: una respuesta a las críticas*. Centro de Investigaciones para la Paz. Madrid, disponible en: [http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/15199/La\\_Democracia\\_Cosmopolita.\\_Una\\_respuesta\\_a\\_las\\_Criticas.pdf](http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/15199/La_Democracia_Cosmopolita._Una_respuesta_a_las_Criticas.pdf)
- Arrow, Kenneth (1963): *Social Choice and Individual Values*. Wiley, New York.
- Ashoff, Guido (2002): *Improving Coherence between Development Policy and Other Policies The Case of Germany*. German Development Institute, Briefing paper.
- Ashoff, Guido. (2005): *Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU*. German Development Institute (DIE), Bonn.
- Barañano, Margarita (2005): "Escalas, des/reanclajes y transnacionalismo. Complejidades en la relación global-local", en Antonio Ariño (ED.) *Las encrucijadas de la diversidad cultural*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Beck, Ulrich (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Paidós, Barcelona.
- Beck, Ulrich (2006): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós, Madrid.
- Berzosa, Carlos (2002): "Los efectos negativos de la globalización y propuestas alternativas" en *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas*. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, pp. 131-151.
- Del Arenal, Celestino (2002): "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y al política" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2002*, pp. 17-86.

- Del Arenal, Celestino (2009): “Globalización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales” en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2008*, pp. 182-268.
- Del Arenal, Celestino (2010): “Globalización y humanización en las relaciones internacionales” en Rodríguez Virgili, Jordi (ed.), *Un renacentista del siglo XXI. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi*. Eunsa, Pamplona, pp. 223-237.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2007): *Perspectivas de la economía mundial: desbordamientos y ciclos de la economía*. Washington, DC.
- Held, David (2004): *Un pacto Global*. Editorial Taurus, Madrid.
- Held, David y Anthony McGrew (2004) *Globalización Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden internacional* Editorial Paidós, Barcelona
- Kaldor, Mary (2005): *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*. Tusquets Editores, Barcelona.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern (1999): *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*. Oxford, Londres.
- Milanovic, Branko (2009): *Desigualdad entre países y personas*, Conferencia en Fundación Ramón Areces impartida el 7 de mayo de 2009. Disponible en [www.fundacionareces.es](http://www.fundacionareces.es)
- OECD (2002): *OECD Action for a Shared Development Agenda*. Paris. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_2088942\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_33721_2088942_1_1_1_1,00.html)
- OCDE (2008e): *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*. Paris, OCDE.
- OCDE (2010): *Perspectives on Global Development. Shifting wealth*. Paris, OCDE.
- OCDE (2011): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris, OCDE.
- Ortiz, Renato, (2002) *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Sachs, Jeffrey (2008): *Economía para un planeta abarrotado*. Editorial Debate, Madrid
- Sanahuja, José Antonio, Julia Espinosa y Esther López (2005): “Multilateralismo, y desarrollo en la cooperación española” en *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*. Intermón Oxfam, Barcelona, pp. 113-158.
- Sanahuja, José Antonio (2008a): “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- Sanahuja, José Antonio (2008b): “El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales: cambio estructural” en Manuela Mesa (coord.). *El sistema internacional en Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009*. Madrid. CEIPAZ. Icaria, pp. 85-103.
- Sanahuja, José Antonio (2009): “Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo” en Manuela Mesa (Coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010*, CEIPAZ, Madrid, pp. 27-62.
- Santos, Boaventura de Souza (2005): *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*, Editorial José Martí.
- Sassen, Saskia (2007): *Una sociología de la globalización*. Katz Editores, Buenos Aires.
- Sassen, Saskia (2010): *Territorio, autoridad y derechos* Katz Editores, Buenos Aires.
- Zapata- Barrero, Ricardo (2004): *Multiculturalidad e inmigración*. Editorial Síntesis, Madrid.
- Zapata-Barrero, Ricardo (2001): *Ciudadanía, democracia y pluralismocultural: Hacia un nuevo contrato social*. Anthropos, Barcelona.

# Social Watch en el mundo



## ORGANIZACIONES QUE PROMUEVEN Y DESARROLLAN LA INICIATIVA SOCIAL WATCH:

### • AFGHANISTÁN:

**Coordination of Humanitarian Assistance (CHA)**, [admin@cha-net.org](mailto:admin@cha-net.org), [hameedy@socialwatchafghanistan.org](mailto:hameedy@socialwatchafghanistan.org), [www.cha-net.org](http://www.cha-net.org); **Sanayee Development Organization (SDO)**, [sdokabul@gmail.com](mailto:sdokabul@gmail.com), [www.sanayee.org.af](http://www.sanayee.org.af); **Watch on Basic Rights Afghanistan Organization (WBRAO)**, [sami@socialwatchafghanistan.org](mailto:sami@socialwatchafghanistan.org); Organization of Human Resource Development (OHRD); Saba Media Organization (SMO)

### • ALBANIA:

**Human Development Promotion Centre (HDPC)**, [hdpc@hdpc.al](mailto:hdpc@hdpc.al)

### • ALEMANIA:

**Social Watch Germany**, [jensmartens@globalpolicy.org](mailto:jensmartens@globalpolicy.org), [klaus.heidel@woek.de](mailto:klaus.heidel@woek.de), [www.social-watch.de](http://www.social-watch.de); Asienhaus; Deutscher Caritasverband; DGB-Bildungswerk; FIAN Section Germany; Friedrich-Ebert-Stiftung; Global Policy Forum Europe; IG Metall; INKOTA Netzwerk; Ökumenischer Trägerkreis Armut/Reichtum – Gerechtigkeit; Pax Christi; Philippinenbüro; Pro Asyl; Terre des hommes Germany; World Economy, Ecology & Development (WEED); Werkstatt Ökonomie

### • ARGENTINA:

**Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)**, [lroyo@cels.org.ar](mailto:lroyo@cels.org.ar), [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar); Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES); Centro de Participación Popular Monseñor Enrique Angelelli; Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA); Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN); Foro Ciudadano de Participación por la

Justicia y los Derechos Humanos (FOCO); Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)

### • ARMENIA:

**Center for the Development of Civil Society (CDCS)**, [svetaslan@hotmail.com](mailto:svetaslan@hotmail.com), [www.cdcs.am](http://www.cdcs.am); "Sociometr" Independent Sociological Research Center, Social Policy and Development Center (SPDC)

### • AZERBAIYÁN:

**Public Finance Monitoring Center (PFMC)**, [kenan@pfmc.az](mailto:kenan@pfmc.az), [www.pfmc.az](http://www.pfmc.az); Environmental Law Center "Ecolax" (ELC); National Budget Group (NBG)

### • BAHREIN:

**Bahrain Human Rights Society (BHRS)**, [bhrs@bhrs.org](mailto:bhrs@bhrs.org), [anhalekry@gmail.com](mailto:anhalekry@gmail.com), [www.bhrs.org/arabic](http://www.bhrs.org/arabic); Bahrain Sociologists Society; Bahrain Transparency Society (BTS); Bahrain Women's Renaissance Society; Bahrain Awal Women Society; Bahrain Women Union

### • BANGLADESH:

**Unnayan Shamannay**, [shamunnay@sdbnd.org](mailto:shamunnay@sdbnd.org), [www.shamunnay.org](http://www.shamunnay.org); **EquityBD**, [www.equitybd.org](http://www.equitybd.org); **COAST**, [www.coastbd.org](http://www.coastbd.org); Action on Disability and Development (ADD); Bangladesh Adivasi Forum; Campaign for Good Governance (SHUPRO); Community Development Library (CDL); Education Watch (CAMPE); Ganoshastho Kendro; Manusher Jonno Foundation; People's Health Movement (PHM); Steps Towards Development

### • BÉLGICA:

**Plateforme belge pour le travail décent coordonné par el Centre National de Coopération au Développement (CNCD)**, [cncd@cncd.be](mailto:cncd@cncd.be), [www.cncd.be](http://www.cncd.be)

**be, and 11.11.11 (North-South Flemish Cooperation)**, [www.11.be](http://www.11.be)

### • BENÍN:

**Social Watch Bénin**, [swbenin@socialwatch-benin.org](mailto:swbenin@socialwatch-benin.org), [www.socialwatch-benin.org](http://www.socialwatch-benin.org); Art-Culture Tourisme Sans Frontière (ACT-SF); Action Jeunesse (AJe); Association de Lutte contre le Régionalisme, l'Ethnocentrisme et le Racisme (ALCRER); Association des Bonnes Volontés pour l'Excellence (ABOVE Espoir); Association des Femmes Analphabétisées du Bénin (AFA-Bénin); Association Femmes et Vie (AFV); Association des Instituteurs et Institutrices du Bénin (AIIB); Association des Jeunes pour le Progrès et le Développement (AJPDE); Association de Jeunes Déterminés et Unis pour un Idéal (AJeDUI); Association pour la Promotion de l'Action Sociale et des Initiatives Communautaires (APASIC); Association des Personnes Rénovatrices des Technologies Traditionnelles (APRETECTRA); Association pour la Promotion et le Développement de la Femme, la Lutte contre le Trafic des Mineurs (APRODeF-LTM); Assistance à la Promotion de la Femme et de la Jeune Fille (APROFEJ); Association pour la Promotion des Initiatives Locales (ASSOPIIL); Association Vinavo et Environnement (ASSOVIE); Association Béninoise pour la Promotion de la Qualité de la Vie & de l'Environnement (ASPRO-VIE Bénin); Abeilles Volontaires du Progrès (AVP-Afrique); Association Villes Propres Bénin (AVP-Bénin); Bénin Alafia; Caritas-Bénin; Centre Afrika Obota (CAO); Centre Béninois pour l'Environnement et le Développement Economique et Social (CEBEDES); Cercle d'Autopromotion pour le Développement Durable (CADD); Comité Inter-Africain sur les pratiques traditionnelles ayant effet sur la santé de la femme et de l'enfant

(CI-AF); Centre de Réflexion et d'Action sur le Développement Intégré et la Solidarité (CeRADIS); Cercle de Réflexion et d'Action pour la Prévention des Conflits (CRAPC); Enfants Epanouis du Bénin (EEB); Eglise Protestante Méthodiste du Bénin (EPMB); Espace & Vie ONG; Espoir Plus; Forces; Nouvelles pour un Développement Humain Durable (FNDHD); Femme Entraide et Développement (FEDE); Fondation Faragel Corp; Flourished Youth Association (FYA-Bénin); Groupe d'Action pour l'Amour du Bien-être Familial (GABF); Groupe d'Appui au Développement Durable et à l'Auto Promotion des Populations (GADDAP); Groupe de Recherche et d'Action pour la Protection de l'Environnement et de l'Hygiène (GRAPEAH); Groupe de Recherche et d'Action pour le Bien-Etre au Bénin (GRABE Bénin); Groupe d'Action pour la Justice et l'Égalité Sociale (GAJES); Groupe de Recherche et d'Action pour le Développement de la Femme au Bénin (GRAD-FB); Groupe d'Appui à l'Éducation et à la Santé de Base (GRAPESAB); Groupe de Recherche et d'Action pour la Promotion de l'Agriculture et le Développement (GRAPAD); Groupe de Recherche et d'Appui aux Initiatives de Base pour un Développement Durable (GRAIB); Groupe de Recherche et d'Action pour le Développement Durable (GRADEED); Groupe de Sécurité Alimentaire pour Tous (GSAT); Initiative des Communicateurs pour la bonne Gouvernance au Bénin (ICOG Bénin); Institut de Développement et d'Échanges Endogènes (IDEE); Initiatives pour le Développement Intégré Durable (IDID); Jeunesse Sans Frontières Bénin (JSF); L'Oeil d'Aujourd'hui; Le Bureau d'Appui Conseils d'Afrique pour les Réalisations (Le BACAR); Le Jour utile; Le Rural; Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES); Nabouba; Nouveau Défi pour le Développement

(NDD); Nouvelles Perspectives Afrique (NPA); Organisation Communautaire pour la Santé, l'Éducation et le Développement (OCSED); Organisation pour le Développement Economique et Social (ODES); Projet d'Appui aux Producteurs Agricoles du Bénin (PAPA Bénin); ONG chrétienne SINAI

• **BIRMANIA:**

Burma Lawyers' Council, [hkuntan1@yahoo.com](mailto:hkuntan1@yahoo.com), [www.blc-burma.org](http://www.blc-burma.org)

• **BOLIVIA:**

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), [cedla.org](http://cedla.org), [www.cedla.org](http://www.cedla.org); Unión nacional de Instituciones para el trabajo de Acción Social (UNITAS), [direccionunitas@redunitas.org](mailto:direccionunitas@redunitas.org), [www.redunitas.org](http://www.redunitas.org); Fundación Acción Cultural Loyola (ACLO); Centro de Asesoramiento Multidisciplinario "VICENTE CAÑAS"; Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (CENDA); Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS); Centro de Promoción Minera (CEPROMIN); Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija (CER-DET); Centro de Servicios Agropecuarios (CESA); Centro de Investigación y Apoyo Campesino (CIAC); Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM); Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA); Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI-Bolivia); DESAFIO; Fundación Social Uramanta; Instituto de Investigación y Acción para el Desarrollo Integral (IADI); Instituto de Investigación y Capacitación Campesina (ICCA); Instituto de Investigación Cultural para Educación Popular (INDICEP); Instituto Politécnico Tomás Katari (IPTK); Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (ISALP); Apoyo al Desarrollo Sustentable Interandino (KURMI); Mujeres en Acción, Oficina de Asistencia Social de la Iglesia (OASI); PIDEP; Centro de Comunicación y Educación Popular PIO XII; Promoción de la Mujer Tarija (PROMUTAR); Servicios Múltiples de Tecnologías Apropriadas (SEMTA); Taller de Educación Alternativa y Producción (TEAPRO); Centro de Promoción y Cooperación (YUNTA)

• **BRASIL:**

Grupo coordinador: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), [observatorio@ibase.br](mailto:observatorio@ibase.br), [www.ibase.br](http://www.ibase.br); Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea); Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (Cesec/Ucam); Criota-Rio; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Rede Dawn; Ação pela Tributação das Transações Especulativas em Apoio aos Cidadãos (Attac); ActionAid; Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB); Articulação de Mulheres Negras Brasileiras; Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero (Themis); Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong); Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia); CEN/Fórum de Mulheres do Piauí; Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceap); Centro de Atividades Culturais, Econômicas e Sociais (Caces); Centro de Cultura Luiz Freire; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente/Movimento de Emus; Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento

Rubião; Centro de Estudos de Defesa do Negro do Pará; Centro de Mulheres do Cabo (CMC); Centro de Pesquisa e Assessoria (EspIar); Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação (Cepia); Comissão Pastoral da Terra (CPT/Fian); Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem); Comunicação, Informação e Educação em Gênero (Cemina); Comunidade Baha'i; Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (Cedim); Fala Preta; Fórum da Amazônia Oriental (Faor); Fórum de Mulheres de Salvador; Fórum de Mulheres do Rio Grande Norte; Grupo de Mulheres Negras Malunga; Instituto da Mulher Negra (Geledés); Instituto de Estudos da Religião (Iser); Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Estudos Sociais (Pólis); Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur/UFRJ); Instituto Patricia Galvão; Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (LAESER); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Nova; Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh); Rede Mulher de Educação; Rede Saúde; Ser Mulher – Centro de Estudos e Ação da Mulher Urbana e Rural; SOS Corpo; SOS Mata Atlântica

• **BULGARIA:**

Bulgarian Gender and Research Foundation (BGRF), [office@bgrf.org](mailto:office@bgrf.org), [www.bgrf.org](http://www.bgrf.org); BGRF Sofia; BGRF Plovdiv; BGRF Haskovo; ATTAC Bulgaria; Bulgarian-European Partnership Association (BEPA); Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (KNSB); "Demetra" Association Burgas; Ecoforum for Sustainable Development Association (ESD)

• **CAMBOJA:**

SILAKA, [silaka@silaka.org](mailto:silaka@silaka.org), [www.silaka.org](http://www.silaka.org); NGO Committee on CEDAW; NGO Forum on Cambodia; Gender and Development for Cambodia GAD/C; Women for Prosperity (WFP); Committee for Free and Fair Election in Cambodia (COMFREL); Cambodia Development Research Institute (CDRI); Cambodia Women for Peace and Development (CWPD); Neutral and Impartial Committee for Free and Fair Election in Cambodia (NICFEC); Women Media Center; CEDAW

• **CAMERÚN:**

Fédération des Organisations de la Société Civile Camerounaise (FOSCAM), [mballamballa2001@yahoo.fr](mailto:mballamballa2001@yahoo.fr), [andela@yahoo.com](mailto:andela@yahoo.com), [www.foscam.org](http://www.foscam.org); AGROFOR; AJESO; ASAD; CADPEN; Centre de Recherche et d'Appui pour le Développement intégré de la Femme (CRADIF); Collectif des ONG pour la Sécurité Alimentaire et le Développement Rural (COSADER); Centre Régional Africain pour le Développement Endogène et Communautaire (CRADEC); Centrale Syndicale du Secteur Public (CSP); CIFI; CIPRE; COMINSUD; DJ/DJPSC; FENASATTRACAM; Fondation Conseil Jeune (FCJ); INTERACTION; Jeudi de Cotonou; Ligue des Droits et Libertés (LDL); NWADO; RACED; ReachOut; SAAADI; SNAEF; SWCOSON; SYDEV; Un Monde Avenir; UNCAAD

• **CANADÁ:**

Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA), [ccpa.org](http://ccpa.org), [www.policyalternatives.ca](http://www.policyalternatives.ca); Canadian Feminist Alliance for International Affairs (FAFIA), [kate@fafia-afai.org](mailto:kate@fafia-afai.org), [www.fafia-afai.org](http://www.fafia-afai.org); The North-South

Institute (NSI), [nsi@nsi-ins.ca](mailto:nsi@nsi-ins.ca), [www.nsi-ins.ca](http://www.nsi-ins.ca); Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), [www.wiego.org](http://www.wiego.org)

• **CHILE:**

ACCION, Asociación Chilena de ONG, [info@accionag.cl](mailto:info@accionag.cl), [www.accionag.cl](http://www.accionag.cl); Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), [mpascual@cendachile.cl](mailto:mpascual@cendachile.cl), [www.cendachile.cl](http://www.cendachile.cl)

• **CHIPRE:**

Centre for the Advancement of Research and Development in Educational Technology (CARDET), [pambos@cardet.org](mailto:pambos@cardet.org), [www.cardet.org](http://www.cardet.org); KISA - Action for Equality Support and Antiracism in Cyprus; Mediterranean Institute for Gender Studies

• **COLOMBIA:**

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – Secretaría Técnica Fundación para la Educación y el Desarrollo – FEDES, [fedes@etb.net.co](mailto:fedes@etb.net.co), [plataformaco@colomsat.net](http://plataformaco@colomsat.net), [www.plataforma-colombiana.org](http://www.plataforma-colombiana.org)

• **COREA, REP.:**

Citizens' Coalition for Economic Justice (CCEJ), [iccej@ccej.or.kr](mailto:iccej@ccej.or.kr), [www.ccej.or.kr](http://www.ccej.or.kr)

• **COSTA RICA:**

Red Costarricense de Control Ciudadano, Centro de Estudios y Publicaciones Alforja (CEP Alforja), [ciudadania@cepalforja.org](mailto:ciudadania@cepalforja.org), [www.cepalforja.org](http://www.cepalforja.org); Agenda Cantonal de Mujeres de Desamparados (ACAMUDE); Agenda Política de Mujeres; Asociación Centro de Educación Popular Vecinos; Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud, y el Ambiente (ASEPESA); Asociación de Profesores/as de Segunda Enseñanza (APSE); Asociación MadreSelva, Derechos Humanos y Salud Integral; Asociación para el Desarrollo del Trabajo; Capacitación y Acción Alternativa (PROCAL); Centro para el Desarrollo y Capacitación en Salud (CERCAS); Colectiva por el Derecho a Decidir; Comisión de Derechos Humanos (CODEHU); Coordinadora de Organizaciones Sociales para la Defensa de los Derechos de la Niñez (COSEODENI); Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI); Dirección de Extensión Universitaria de la Universidad Estatal a Distancia; Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad (FEODDIS); Fundación Pedagógica Nuestra América; Fundación Promoción; Liga Internacional de Mujeres por Paz y Libertad (LIMPAL); Movimiento Diversidad; Mujeres Unidas en Salud y Desarrollo (MUSADE); Redes Comunitarias de Salud de la Provincia de Puntarenas (Pacífico Central); Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ); Sindicato de Empleados/as del Banco Nacional (SEBANA); Unión Nacional de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS, UNDECA)

• **ECUADOR:**

Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), [cdes@cdes.org.ec](mailto:cdes@cdes.org.ec), [www.cdes.org.ec](http://www.cdes.org.ec)

• **EGIPTO:**

The Egyptian Association for Community Participation Enhancement (EACPE), [cpe\\_eg@yahoo.com](mailto:cpe_eg@yahoo.com), [www.mosharka.org](http://www.mosharka.org); National Association for Human Rights;

New Woman Centre; Research and Resource Centre for Human Rights

• **EL SALVADOR:**

Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP), [cidep@cidepelsalvador.org](mailto:cidep@cidepelsalvador.org), [www.cidepelsalvador.org](http://www.cidepelsalvador.org); Comité de Familiares de Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos de El Salvador "Marianela García Villas" (CODEFAM); Fundación Maquilihsuat (FUMA); Centro para la Defensa de los Derechos Humanos "Madeleine Lagadec"

• **ERITREA:**

Eritrean Movement for Democracy and Human Rights (EMDHR), [danielreze@gmail.com](mailto:danielreze@gmail.com)

• **ESLOVAQUIA:**

Slovak-European Cultural Association (FEMAN), [director@feman.sk](mailto:director@feman.sk); University of Pavol Jozef Šafárik in Košice

• **ESLOVENIA:**

Humanitas, [info@humanitas.si](mailto:info@humanitas.si), [www.humanitas.si](http://www.humanitas.si)

• **ESPAÑA:**

Plataforma 2015 y más, [coordinacion@2015ymas.org](mailto:coordinacion@2015ymas.org), [www.2015ymas.org](http://www.2015ymas.org); Intermón Oxfam, [info@intermonoxfam.org](mailto:info@intermonoxfam.org), [www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org); ACSUR-Las Segovias; Asamblea de Cooperación por la Paz; Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI); Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR); Cooperación; Economistas sin Fronteras; Fundación CEAR; Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA); Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo (IPADE); Instituto Sindical de Cooperación y Desarrollo (ISCOD); Liga Española de la Educación; Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL); Observatorio DESC; Paz y Solidaridad; PTM-Mundubat; Solidaridad Internacional

• **ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA:**

Global-Local Links Project, [tanya.dawkins@gmail.com](mailto:tanya.dawkins@gmail.com); Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), [iatp@iatp.org](mailto:iatp@iatp.org), [www.iatp.org](http://www.iatp.org); Action Aid USA; Center of Concern; Hunger Notes

• **ESTONIA:**

Estonian Roundtable for Development Cooperation, [info@terveilm.net](mailto:info@terveilm.net), [www.terveilm.net](http://www.terveilm.net)

• **FILIPINAS:**

Social Watch Philippines, [sowatchphil@gmail.com](mailto:sowatchphil@gmail.com), [info@socialwatchphilippines.org](mailto:info@socialwatchphilippines.org), [www.socialwatchphilippines.org](http://www.socialwatchphilippines.org); Action for Economic Reforms (AER); ALAGAD-Mindanao; Albay NGO-PO Network; Alliance of Community Development Advocate; Alliance of Community Development Advocates Provincial NGO Federation of Nueva Vizcaya; Alliance of Concerned Teachers (ACT); Alternate Forum for Research in Mindanao (AFRIM); Alternate Community-Centered Organization for Rural Development (ACCORD); Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC); Bantay Katilingban; Banwang Tuburan; BAPAKA; Bataan NGO-PO Network; Bisaya Alliance Growth and Sustainable Sugar Estate (BAGASSE); Bohol Alliance of Non-Governmental Organizations (BANGON); Broad Initiative for Negros Development (BIND); CARET Inc.; Caucus of Development NGO



Networks (CODENGO); Caucus on Poverty Reduction; CCAG; CCF Reconciliation Center; Center for Migrant Advocacy Philippines (CMA - Phils.); Center for Policy and Executive Development (CPED); Centro Saka, Inc.; Civil Society Network for Education Reforms (E-Net); CMLC; COMPAX - Cotabato; Co-Multiversity; Convergence; Daluyong Ugnayan ng mga Kababaihan (National Federation of Women's Group); DAWN-Southeast Asia / Women & Gender Institute; Earth Savers Movement; Ecowaste Coalition; ELAC - Cebu; Emancipatory Movement for People's Empowerment; Focus on the Global South - Philippine Program; Freedom from Debt Coalition (FDC); Global Call to Action Against Poverty - Philippines; Health Care without Harm; IBASSMADC; Iloilo Code of NGOs; Indicative Medicine for Alternative Health Care System Phils., Inc. (INAM); Initiatives for International Dialogue (IID); Institute for Popular Democracy (IPD); Institute for Social Studies and Action (ISSA); Institute of Public Health Management (IPHM); Integral Development Services, Phils. (IDS-Phils.); Jaro Archdiocesan Social Action Center; Jihad Al Akbar; Justice for Peace and Integrity of Creation-Integrated Development Center (JPIC-IDC); KAMAM; Kaisampalad; Kalipunan ng Maraming Tinig ng Manggagawang Inormal (KATINIG); Kasanyagan Foundation Inc. (KF); Kinayahan Foundation; Kitanglad Integrated NGO's (KIN); Konpederasyon ng mga Nobo Eshiano para sa Kalikasan at Kaayusang Panlipunan; La Liga Policy Institute; Laling Kubos Foundation, Inc.; Lubong Salakniban Movement; Management & Organizational Development for Empowerment (MODE); Medical Action Group (MAG); Micah Challenge; Midsayap Consortium of NGOs and POS; Mindanao Land Foundation (MLF); Mindanawon Initiative for Cultural Dialogue; Multi-sectoral organization of CSOs for environmental and development in Marinduque (KASAMAKAPA); Nagkakaisang Ugnayan ng mga Manggagawa at Magsasaka sa Niyugan (NIUGAN); National Council of Churches in the Philippines (NCCP); NATRIPAL; NEGRONET; Negros Oriental Center for People's Empowerment (NOCEF); NGO-PO Network of Quezon; NGO-PO of Tabaco City; Oxfam Great Britain; Paghiliusa sa Paghidaat-Negros; Panaghuypang sa Gagmayng Bayanihang Grupo sa Oriental Negros (PAGBAGO); Participatory Research Organization of Communities and Education towards Struggle for Self Reliance (PROCESS Bohol); Partido Kalikasan; Partnership for Clean Air; Peace Advocates Network; Philippine Alliance of Human Rights Advocates (PAHRA); Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ); Philippine Human Rights Info Center; Philippine Network of Rural Development Institutes (PhilNet-RDI); Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas - Davao; Philippine Rural Reconstruction Movement (PRRM); Phil-Net Visayas; Piglas Kababaihan; PIPULLI Foundation, Inc.; Positive Action Foundation Philippines, Inc. (PAFPI); Public Services Labor Independent Confederation (PSLink); Research and Communication for Justice and Peace; Rice Watch and Action Network (RWAN); Rural Development Institute of Sultan Kudarat (RDISK); Rural Enlightenment & Accretion in Philippine Society (REAPS); SAMAPACO; SARILAYA; Save the Ifugao Terraces Movement (SITMO); Silliman University; Social

Action Center of Malaybalay Bukidnon; Southeast Asia Regional Initiatives for Community Empowerment (SEARICE); Student Council Alliance of the Philippines (SCAP); Sustainability Watch; Tambuyog Development Center; Tanggol Kalikasan; Tarbilang Foundation; Task Force Detainees of the Philippines (TFDP); Tebtebba Foundation, Inc.; Technical Assistance Center for the Development of Rural and Urban Poor (TACDRUP); The Community Advocates of Cotabato; Third World Studies Center (TWSC); U.S. Save the Children; Unity for the Advancement of Sus Dev and Good Governance; Unlad Kabayan; UPLIFT Philippines; Womanhead Philippines; Youth Against Debt (YAD)

• **FINLANDIA:**

**Service Centre for Development Cooperation (KEPA), info@kepa.fi, www.kepa.fi**

• **FRANCIA:**

**Secours Catholique-Caritas France, gregoire.niaudet@secours-catholique.org, www.secours-catholique.org; Coordination SUD, dupont@coordinationsud.org, www.coordinationsud.org**

• **GHANA:**

**Network for Women's Rights in Ghana (NETRIGHT) – Convener of Social Watch Ghana, netright@twnafrica.org;** Third World Network Africa; ABANTU for Development (ROWA); Ghana Trades Union Congress (GTUC); General Agricultural Worker's Union of GTUC (GAWU); Gender Studies and Human Rights Documentation Centre (Gender Centre); Women's Initiative & Self Empowerment (WISE); The Coalition on the Women's Manifesto for Ghana (WMC); Integrated Social Development Centre (ISODEC); Foundation for GrassRoots Initiatives in Africa (GrassRootsAfrica); Centre for Democracy and Development (CDD); Civic Response; National Coalition Against Water Privatisation (NCAP); Institute for Democratic Governance (IDEG); Save the Children Ghana; Ghana Association of Teachers (GNAT); Ghana Association of the Blind; Consumers Association of Ghana; Christian Council of Ghana; Ghana Registered Nurses Association (GRNA); University of Ghana Students Representatives Council; National Union of Ghana Students (NUGS); Ghana Federation of Labour; Ecumenical Association for Sustainable Agricultural & Rural Development (ECASARD); Fataale Rural Foundation; Civil Society Coalition on Land (CICOL)

• **GUATEMALA:**

**CONGCOOP – Coordinación de ONG y Cooperativas, congcoop@congcoop.org.gt, www.congcoop.org.gt;** Asociación de Desarrollo Defensa del Medio Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala (ACCION ECOLOGICA); Asociación de Desarrollo para América Central (ADEPAC); Asociación para el Desarrollo Integral (ADI); Alternativa para el Desarrollo Ambiental (APDA); Centro de Documentación y Educación Popular (CIEP); Centro de Investigación, Estudios y Promoción de Derechos Humanos (CIEPRODH); Coordinadora Cakchiquel de Desarrollo Integral (COKADI); Coordinadora Mesoamericana para el Desarrollo Integral (COMADEP); Consejo Cristiano de Agencias de Desarrollo (CONCAD); Federación de Cooperativas Agrícolas de Guatemala (FEDECOAG); Fundación para el Apoyo Técnico en

Proyectos (FUNDATEP); Fundación para el Desarrollo Comunitario (FUNDESCO); Asociación (IDEAS); Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sustentable (IEPADES); Proyecto de Desarrollo Santiago (PRODESSA); Servicios y Apoyo al Desarrollo de Guatemala (SADEGUA); Servicios de Capacitación Técnica (SERCATE)

• **HONDURAS:**

**Centro de Estudios de la Mujer Honduras (CEM-H), cemmhonduras@yahoo.es, anmfeh@yahoo.es, www.cemh.org.hn;** Articulación Feminista de Redes Locales; Centro de Estudios y Acción para el Desarrollo de Honduras (CESADEH); Centro de Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC); Marcha Mundial de la Mujeres - Capítulo Honduras; Mujeres Sindicalistas (Sindicato de la Educación SIEMPE); Red de Mujeres Colonia Ramón Amaya Amador; Red de Mujeres Colonia Cruz Roja; Red de Mujeres del Municipio de La Paz; Red de Mujeres Jóvenes del Distrito Central; Red de Mujeres Positivas de Honduras, REDMUNA

• **HUNGRIA:**

**ATTAC Hungary, benyikmatyas@gmail.com, http://attac.zpok.hu;** Foundation for the Hungarian Social Forum Movements; Hungarian Antifascist League; Karl Marx Society; Worker's Free Time Association of Ferencvaros

• **INDIA:**

**National Social Watch Coalition (NSWC), info@socialwatchindia.com, nationalsocialwatch@yahoo.co.in, www.socialwatchindia.net;** Adivasi Sanghamam; Agragati; Asian Development Research Institute; Association for Democratic Reforms (ADR); Centre for Community Economics and Development Consultants Society (CECOEDECON); Centre for Policy Studies (CPS); Centre for World Solidarity (CWS); Centre for Youth and Social Development (CYSD); Community Development Foundation (CDF); Dalit Bahujan Shramik Union (DBSU); Ekta Parishad; Forum of Voluntary Organisations (West Bengal, Kolkata); Gene Campaign; Gramin Yuva Abhikram (GYA); HOPE; Institute of Development Studies; Institute for Motivating Self Employment (IMSE); KABIR; Karnataka Social Watch; Kerala Social Watch; LJK; Madhya Pradesh Voluntary Action Network (MPVAN); Mayaram Surjan Foundation (MSF); National Centre for Advocacy Studies (NCAS); Oxfam Novib; People's Campaign for Socio-Economic Equity in Himalayas (PcSEEH); Pratham; PRS Legislative Research; Rejuvenate India Movement (RIM); RTDC - Voluntary Action Group (RTDC - VAG); SAFDAR; Samarthan Centre for Development Support, South Asian Network for Social and Agricultural Development (SANSAD); SPAR, Swaraj Foundation; Tamilnadu Social Watch (TNSW); Uttar Pradesh Voluntary Action Network (UPVAN); Vidyasagar Samajik Suraksha Seva Evam Shodh Sansthan, Vikas Sahyog Prasthitan (VSP); Youth for Voluntary Action (YUVA)

• **INDONESIA:**

**Women Headed Household Empowerment Program (PEKKA), naniz@centrin.net.id;** Alfa - Omega; ASPPUK; FITRA; Formasi Indonesia; Forum Keberdayaan Masyarakat Bengkulu; Forum LSM DIY; Forum Perempuan; Kalimantan; INFID; LP2M Padang; Nurani Perempuan; PCSFA

– Papua; Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PKM) Sultra; Persekumpulan Sada Ahmo, Perkumpulan Panca Karsa; PERSEPSI; PKBI Bengkulu; PKM Nasional; Seknas Walhi; Swara Parangpan Sulut

• **IRAQ:**

**Iraqi Al-Amal Association, baghdad@iraqi-alamal.org, www.iraqi-alamal.org;** Iraqi Council for Peace and Solidarity; Iraqi Women Network; REACH.org

• **ITALIA:**

**Social Watch Italian Coalition, info@socialwatch.it, jason.nardi@socialwatch.it, www.socialwatch.it;** Amnesty International - Italy; Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI); Associazione Ricreativa e Culturale Italiana (ARCI); Campagna per la Riforma della Banca Mondiale (CRBM); Fondazione Culturale Responsabilità Etica; Lunaria; Mani Tese; Sbilanciamoci; Oxfam Italia; World Wildlife Fund – Italy (WWF)

• **JORDANIA:**

**Jordanian Women's Union, jwu@go.com.jo, www.jordanianwomenunion.org;** Jordanian Association to Combat Illiteracy

• **KENYA:**

**Social Development Network (SODNET), sodnet@sodnet.org, www.sodnet.org;** Kenya Human Rights Commission (KHRC); Kituo Cha Sheria; Huruma Social Forum; SEATINI; Daraja-Civic Initiatives Forum; Kenya Organization for Environmental Education (KOEI); Sustainability Development Watch (SusWatch-Kenya); Migori Clan; Social Watch/Futa Magendo Chapters; Bunge La Mwananchi; Kenya Debt Relief Network (KENREN); Undugu Society; Reality of Trade (Kenya); Haki Elimu; Makuuni Residents Association; Logolink; Kenya Land Alliance; KETAM; Child Fund Africa; Rarieda Social Watch; Nyeri Social Watch; Release Political Prisoners (RPP); BEACON; Kenya-Cuba Friendship Association; Mazira Foundation

• **LÍBANO:**

**Arab NGO Network for Development (ANN), ann@ann.org, www.ann.org;** Ecole Sociale-USJ; Lebanese Development Forum; Lebanese NGO Network; Lebanese Physical Handicapped Union (LPHU); Najdeh Association; Secours Populaire Libanais

• **LITUANIA:**

**Centre for Civic Initiatives, girvydas@pic.lt, www.pic.lt**

• **MALASIA:**

**Third World Network (TWN), twnkl@twnetwork.org, www.twnsido.org.sg; Consumers Association of Penang, meenaco@twnetwork.org, www.consumer.org.my;** Cini Smallholders' Network; Penang Inshore Fishermen Welfare Association; Sahabat Alam Malaysia (Friends of the Earth, Malaysia); Teras Pengupayaan Melayu

• **MALTA:**

**Koperazzjoni Internazzjonali (KOPIN), info@kopin.org, jmsammot@gmail.com, www.kopin.org**

• **MARRUECOS:**

**Espace Associatif, contact@espace-associatif.ma, www.espace-associatif.ma;** Association Démocratique des Femmes du Maroc (ADFm); Association Marocaine des Droits Humains (AMDH); Organisation

Marocaine des Droits Humains (OMDH); Union Marocaine du Travail (UMT); Transparency Maroc; Réseau pour le droit à la santé; Association de Développement Local Rabat (ADL); Association Professionnelle des Tapissiers; Association Chantier Jeunesse; Association Marocaine pour l'Éducation de la Jeunesse; Confédération Démocratique du Travail; Organisation Démocratique du Travail; Forum des Economistes Marocains; Centre d'Études et de Recherches Aziz Blal (CERAB); Coordination contre la cherté de la vie; Saïd SAADI; Abderrahim DIAB

• **MAURITANIA:**  
**Réseau des organisations de la société civile pour la Promotion de la Citoyenneté (RPC),** [rsrpe@gmail.com](mailto:rsrpe@gmail.com), [dogoli56@yahoo.fr](mailto:dogoli56@yahoo.fr); Association pour la Promotion de la Démocratie et l'Éducation Citoyenne (APDEC)

• **MÉXICO:**  
**DECA Equipo Pueblo,** [puebloidp@equipopueblo.org.mx](http://puebloidp@equipopueblo.org.mx), [www.equipopueblo.org.mx](http://www.equipopueblo.org.mx); **ESCR Civil Society Coalition (Espacio DESC);** DECA Equipo Pueblo; Casa y Ciudad de Coalición Hábitat México; Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México; Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM); Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH); Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROSOC); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) de Fomento Cultural y Educativo; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Consultoría Especializada en Justicia Social de los DESC (CEJUDESC); Defensoría del Derecho a la Salud; FIAN Sección México; Instituto Mexicano de Democracia y Derechos Humanos (IMDHD); Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC); Liga Mexicana de Defensa de Derechos Humanos (LIMEDDH); Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Coalición Internacional del Hábitat; Radar-Colectivo de Estudios Alternativos en Derecho

• **MOLDOVA:**  
**National Women's Studies and Information Centre "Partnership for Development",** [cpd@progen.md](mailto:cpd@progen.md), [www.progen.md](http://www.progen.md)

• **MONGOLIA:**  
**Democracy Education Centre (DEMO),** [demo@magicnet.mn](mailto:demo@magicnet.mn), [www.demomagicnet.mn](http://www.demomagicnet.mn); Center for Sustainable Development; Mongolian Federation of Disabled Persons' Organizations

• **MOZAMBIQUE:**  
**Liga Moçambicana dos Direitos Humanos,** [cnesta@gmail.com](mailto:cnesta@gmail.com), [www.lidh.org.mz](http://www.lidh.org.mz); Grupo Moçambicano da Divida; Associação dos Parlamentares Europeus para África (AWEPA); Rede de Organizações Contra Sida (MÓNASO); Sociedade Aberta; Jornalistas Para os Direitos Humanos

• **NEPAL:**  
**Rural Reconstruction Nepal (RRN),** [rrn@rrn.org.np](mailto:rrn@rrn.org.np), [www.rrn.org.np](http://www.rrn.org.np); National Alliance for Human Rights and Social Justice; Campaign for Climate Justice Network, Nepal (CCJN); Child Workers Concern Centre (CWIN); NGO Federation of Nepal; General Federation of Nepalese Trade Unions; South Asia Alliance

for Poverty Eradication (SAAPE); LDC Watch; Jagaran Nepal; Children-Women in Social Service and Human Rights (CWISH); Right to Food Network (RtFN)

• **NICARAGUA:**  
**Coordinadora Civil (CC),** [voceria@ccer.org.ni](http://voceria@ccer.org.ni), [www.ccer.org.ni](http://www.ccer.org.ni); Acción Ciudadana; Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMMLAE); Consejo de la Juventud de Nicaragua (CJN); Coordinadora de ONGs que trabajan con la Niñez y la Adolescencia (CODENI); Federación de Organismos No Gubernamentales (FONG); Federación de Organizaciones por la Rehabilitación e Integración (FECONORI); Foro de Educación y Desarrollo Humano (FEDH); Mesa Agropecuaria y Forestal (MAF); Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN); Movimiento Pedagógico Nicaragüense (MPN); Red de Mujeres contra la Violencia; Red Nicaragüense de Comercio Comunitario (RENICC); Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local; Red de Vivienda; Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG)

• **NIGERIA:**  
**Social Watch Nigeria: Socio Economic Rights Initiative (SRI),** [onyegur@yahoo.com](mailto:onyegur@yahoo.com); Africa Youth Growth Foundation; Campaign for Child's Right and Survival (CCRS); Care and Action Research (CaRE-NGO); Chiamaka Cooperative Union; Christian Foundation for Social Justice & Equity; Community Conservation Initiative; Community Health and Development Advisory Trust (COHDAT); Community Life Advancement Project (CLAP); Conscientizing against Injustices and Violence (CAN); Credit & Thrift Society; Daughter of Virtue and Empowerment Initiatives (DOVENET); Destiny Daughters of Nigeria (DEDAN); Federated Ebony Women Association (FEWA); Friendly Environment and Human Development Foundation (FEHDF); Initiative Development Now (IDN); International Centre for Youth Development (ICYD); Kanewa Women Group; Life Intervention Project (LIP); Methodist Diocese of Enugu; Mindset and Community Advancement Operations (MICADO); National Council of Women Societies (NCWS Abia State Branch); National Productivity Centre Coop; Natural Resources Development Motivators; Nigerian Concerned Group for Environment, Population and Development; NOB Movement for the Less privileged; Oasis of the Elderly, Youth & Family Development (OEYFAD); Osa Foundation; Ota Development Foundation; People's Rights Organization (PRO); Rural Life Improvement Foundation (RULIF); Safe Motherhood & Child Survival Organization of Africa (SMACS); Safe Motherhood Ladies Association (SMLAS); SEDAFRICA; Survival Foundation Network (SUFON); Volunteer Societies of Nigeria Organization on AIDS (VOSONOA); Women Empowerment and Poverty Alleviation (WEPA); Women in Nigeria (WIN); Women in Nigeria (WIN), Imo State; Women of Virtue; Women Survival and Development Association; Women United for Economic Empowerment (WUEE); Youth Resource Development Education and Leadership Center for Africa (YORDEL AFRICA)

• **PAÍSES BAJOS:**  
**OXFAM NOVIB Netherlands,** [www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl); National Committee for International

Cooperation and Sustainable Development (NCDO),

• **PAKISTÁN:**  
**Civil Society Support Programme (CSSP),** [csspsindh@yahoo.com](mailto:csspsindh@yahoo.com), [soonharani@yahoo.com](mailto:soonharani@yahoo.com); **Indus Development Foundation,** [qureshiazaj@yahoo.com](mailto:qureshiazaj@yahoo.com)

• **PALESTINA:**  
**Palestinian NGO Network (PNGO),** [pngonet@pngo.net](mailto:pngonet@pngo.net), [www.pngo.net](http://www.pngo.net); Arab Association for Human Rights; Bisan Center for Research and Development

• **PANAMÁ:**  
**Centro de la Mujer Panameña (CEMP),** [mujeres\\_panameas@yahoo.es](mailto:mujeres_panameas@yahoo.es), <http://www.fotolog.com/centropanama>

• **PARAGUAY:**  
**Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana,** [direccion@decidamos.org.py](mailto:direccion@decidamos.org.py), [www.decidamos.org.py](http://www.decidamos.org.py); Educación Comunicación y Tecnología Alternativa (BASE - ECTA); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG); FE Y ALEGRIA Movimiento de Educación Popular Integral; NEMONGUETARA Programa de Educación y Comunicación Popular; Servicio de Educación y Apoyo Social (SEAS - AR); Servicio de Educación Popular (SEDUPO); Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ - PY)

• **PERÚ:**  
**Comité de Iniciativa, Grupo de Acción Internacional de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES),** [cedep@cedepperu.org](mailto:cedep@cedepperu.org), [hechejar@gmail.com](mailto:hechejar@gmail.com), [www.conades.org.pe](http://www.conades.org.pe); Asociación Nacional de Centros de Investigación; Promoción Social y Desarrollo; Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP); Grupo de Economía Solidaria; Grupo Género y Economía; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Comité Perú; Red Jubileo 2000

• **POLONIA:**  
**Social Watch Poland,** [social\\_watch.polska@gmail.com](mailto:social_watch.polska@gmail.com), [social\\_watch\\_pl@yahoo.com](mailto:social_watch_pl@yahoo.com); Amnesty International Poland; Association for Legal Intervention; ATD Fourth World Poland; Campaign Against Homophobia; Democratic Union of Women; Feminist Think Tank; KARAT Coalition; Panoptykon Foundation; SOS Children's Villages Association in Poland; The Network of East-West Women (NEWW - Polska)

• **PORTUGAL:**  
**Oikos - Cooperação e Desenvolvimento,** [jifernandes@oikos.pt](mailto:jifernandes@oikos.pt), [Pedro.krupenski@oikos.pt](mailto:Pedro.krupenski@oikos.pt), [catarinacordas@gmail.com](mailto:catarinacordas@gmail.com), [www.oikos.pt](http://www.oikos.pt); Portuguese Network of Local Development Associations (ANIMAR); Portuguese National Platform of Development NGOs (Plataforma Nacional de ONGD)

• **REPÚBLICA CENTROAFRICANA:**  
**Group d'Action de Paix et de Formation pour la Transformation (GAPAFOT),** [crosiribi@yahoo.fr](mailto:crosiribi@yahoo.fr), [gapafot@yahoo.fr](mailto:gapafot@yahoo.fr), [www.grip.org/rafal/membres/gapafot.htm](http://www.grip.org/rafal/membres/gapafot.htm)

• **REPÚBLICA CHECA:**  
**Ecumenical Academy Prague,** [ekumakad@ekumakad.cz](http://ekumakad@ekumakad.cz),

[tomas.tozicka@educon.cz](mailto:tomas.tozicka@educon.cz), [www.ekumakad.cz](http://www.ekumakad.cz); Gender Studies; Forum 50 %; Economy and Society Trust; NESEHNUTÍ; Masarykova demokratická akademie; Eurosolar.cz

• **RUMANIA:**  
**Civil Society Development Foundation (FDSC),** [fdsc@fdsc.ro](mailto:fdsc@fdsc.ro), [www.fdsc.ro](http://www.fdsc.ro); [valentin.burada@fdsc.ro](mailto:valentin.burada@fdsc.ro), [www.fdsc.ro](http://www.fdsc.ro); Asociația pentru Dezvoltarea Organizatiei (SAH ROM); Asociația Specialistilor in Resurse Umane (AUR); Confederația Caritas Romania

• **SENEGAL:**  
**Association Culturelle d'Auto Promotion Educative et Sociale (ACAPES),** [acapes@orange.sn](mailto:acapes@orange.sn), [www.acapes.org](http://www.acapes.org); **Association pour le Développement Économique Social Environnemental du Nord (ADESEN),** [adesen@yahoo.com](mailto:adesen@yahoo.com); **Environnement et Développement du Tiers Monde (ENDA Tiers-Monde),** [enda@enda.sn](mailto:enda@enda.sn), [www.enda.sn](http://www.enda.sn); Action Jeunesse Environnement (AJE); Coalition des Associations de jeunes contre la Faim (AYCAH Sénégal); Democratic Union Teachers (UDEN); Enda Graf Sahe; National Association of Invald persons in Sénégal (ANHMS); Sénégal's Union teachers (SYPROS)

• **SERBIA:**  
**Association Technology and Society,** [mirad@eunet.rs](mailto:mirad@eunet.rs), [www.tehnologijaidrustvo.org](http://www.tehnologijaidrustvo.org); **Victimology Society of Serbia,** [vds@eunet.rs](mailto:vds@eunet.rs), [www.vds.org.rs](http://www.vds.org.rs)

• **SOMALIA:**  
**Somali Organization for Community Development Activities (SOCDA),** [socda@globalsom.com](mailto:socda@globalsom.com); Banadir University; Baniadam relief and development organization; Civil society in Action; Elman Peace And Human rights; Hamar University; Islamic University; HINNA; Horn relief; Humanitarian Agency for Relief and Development; IIDA Women Development Organization; liman women Development Organization; Indian Ocean University; Iniskoy Human Rights Organization; Isna Human Rights Organization; Kalsan Voluntary Organization For Women; Mogadishu University; Coalition of Grassroots Women Organization (COGWO); Network for Somali NGOs; FPENS; North and South Somali Women Widows Group; Community for Relief and Development; Peace Action Society Organisation for Somalia; Peace and Human Rights Network; Somali Pen Network; Resource Management Somali Network; Saacid Voluntary Organization; Schools Association for Formal Education; Sifa Women Voluntary Organization; SIRWA; Somali Women Business Association; Somali Consultant Association; Somali Engineering Union; Somali Health Care Organization; Somali independent Newspaper Association; Somali Institute of Management and Administration Development; Somali Journalists Network; Somali Law Society; Somali National Network of Aids service Organization; Somali Peaceline; Somali Rehabilitation Relief And Development Organization; Somali Scout Organisation; Somali Young Women Activist; Somali Youth Council; Somalink for Relief and Development Organization; SSWC; Subye Development Volunteer Organization; Tadamun Social Society; Talawadag Network; Ummo

Ruman Women Organization; Umul Kheyr; Wanle Weyn Human Rights and Development Organization; We are Women Activist; Women care Organization; Youth Anti AIDS/HIV; Youth Movement for Democracy; Dr. Ismael Jumale Human Rights Organization; Somali Women Journalist; Network for Somali NGO

• **SRI LANKA:**

**Movement for National Land and Agricultural Reform (MONLAR), monlar@silnet.lk, www.monlar.net;** Law & Society Trust (LST)

• **SUDÁN:**

**National Civic Forum, h\_abelati@hotmail.com;** Al Amal Social Association

• **SURINAME:**

**Equality & Equity, gitanyaligirja@hotmail.com;** Foundation Double Positive; Ultimate Purpose; ProHealth; The Network of Maroon women; Women's Rights Centre; Culconsult; Institute for Public Finance

• **SUIZA:**

**Alliance Sud - Swiss Alliance of Development Organisations, pepo.hofstetter@alliancesud.ch, www.alliancesud.ch** Bread for All; Caritas; Catholic Lenten Fund; Helvetas; Interchurch Aid; Swissaid

• **TAILANDIA:**

**Social Agenda Working Group (Social Watch Thailand), suiranee@yahoo.com** Chulalongkorn University Research Institute; Foundation for Labour and Employment Promotion (HomeNet Thailand); Drug Study Group; Focus on the Global South Thailand; Foundation for Children's Development; Foundation for Women; Peace and Conflict Study Centre; Peace and Culture Foundation; Political Economy Centre; Women Network for the Advancement and Peace; Sustainable Development Foundation

• **TANZANIA:**

**South Africa Human Rights NGO Network (SAHRINGONT) - Tanzania Chapter, sahringont@yahoo.com, info@sahringon.or.tz, www.sahringon.or.tz;** Ekenywa Poverty Eradication Foundation; Laretok - Le-Sheria Na Haki Za Binadamu Ngorongoro (LASHEHABINGO); Kituo Cha Maadili Kwa Jamii (CENTRE FOR SOCIAL ETHICS); Action For Relief And Development Assistance (AFREDA); African Youth Development Foundation; Association For The Prevention Of Torture (APT); Campaign For Democracy And Human Rights; Campaign For Good Governance (CGG); Centre For Widows And Children Assistance (CWCA); Chama Cha Walemavu Tanzania (CHAWATA); Chiara Children's Centre (CCC); Children's Dignity Forum (CDF); Children's Education Society (CHESO); Counselling And Family Life Organization (CAFLD); Development Peace And Human Rights Centre; Disabled Organization For Legal Affairs And Social Economic Development (DOLASED); Environmental Human Rights Care And Gender Organization (ENVIROCARE); Environmental & Human Rights Organization (ENVIROHURO); Hakieliu; Helpage International; Human Rights Centre For Disabled Persons; Journalists' Environmental Association Of Tanzania (JET); The Leadership Forum; Legal And Human Rights Centre (LHRC); Mocuba Community Development Foundation;

National Organization For Legal Assistance (NOLA); PCNW; Social Economic, And Governance Centre (SEGP); Taaluma Women Group (TWG); Tanzania Centre For Conflict Resolution; Tanzania Citizen's Information Bureau (TCIB); Tanzania Gender Networking Programme (TGNP); Tanzania Home Economics Association (TAHEA); Tanzania Self Development Association (TSDA); Tanzania Media Women's Association (TAMWA); Tanzania Women Of Impact Foundation (TAWIF); Tanzania Women For Self Initiatives (TAWSEI); Tanzania Women Lawyers' Association (TAWLA); Tanzania Women Volunteers Association (TAWOVA); Tanzania Women And Children Welfare Centre (TWCWC); Tanzania Network Of Women Living With Hiv/Aids; Tanzania Youth Awareness Trust Fund (TAYOA); Tanzania Girls Empowerment And Training Centre; Training For Sustainable Development (TSD); United Nations Association Of Tanzania (UNA - Tanzania); Upendo Women's Group; Winners National Association (WINA); Women Advancement Trust (WAT); Women And Children Improvment Agency (WOCHIA); Women In Action For Development (WADE); Women In Law And Development In Africa (WILDAF); Women's Legal Aid Centre (WLAC); Women's Research And Documentation Programme; Centre For Human Rights Promotion (CHRP); Women Wake Up (WOWAP); The Community Support And Development Network (CSDN); Biharamuro Originating Socio-Economic Development Association (BOSEDA); Community Participation Development Association (COPADEA TZ); Matumaini Mapya; Kigoma-Kasulu Non Governmental Organization Network (KIKANGONET); Kigoma And Ujiji Non Governmental Organization Network (KIUNGO-NET); Free Ambassadors Women And Children Mission Tanzania (FAWCM); Health And Medicare Foundation For The Albinism (HEMFA); Kikundi Cha Wanawake Kilimanjaro Cha Kupambana Na Ukimwi (KIWAKUKI); Kilimanjaro Women Information Exchange And Consultancy Company Limited (KWIECO); Moshi Paralegal Organization; Huruma Social Development Action; Lindi Womens' Paralegal Aid Centre (LIWOPAC); Nachingwea Organization For Social Development (NASODE); Babati Paralegal Centre (BAPACE); Tanzania Mineworkers Development Organization (TMDO); Community Volunteers Development Support (CVDS); Wasaidizi Wa Sheria Na Haki Za Binadamu Serengeti (WASHEHABISE); Ileje Environmental Conservation Association (IECA); Mbozi Biogas Energy And Environmental Protection Association (MBEPA); Tushiriki; Morogoro Paralegal Centre; Kivulini Women's Rights Organization; Kuleana Center For Children's Rights Profile; Kuleana; Mwanza Women Development Association (MwDA); Woman And Child Vision (WOCHIV); Centre For Environment And Health (CEHE); Community Development For All (CODEFA); Development Vision And Mision Group (DEVMI); Kibaha Paralegal Centre; Youth Partnership Countrywide (YPC); Vijana Vision Tanzania; Economic And Social Organisation (ESO ORGANISATION); Tanzania Disabled Persons Movement; Wazee Na Ukimwi Singida (WAUSI); Mategameo Group Mlalo (MGM); Muungano Wa Vikundi Wa Watugaji Kanda Ya Korogwe Magharibi (MVIWAKOMA); Orphans And Vulnerable Children Care

Centre (OVCCC); Paralegal Aid Scheme For Women And Children; Society For Women And Aid In Africa Tanzania Chapter (SWAATKORO); Tanga Aids Working Group (TAWG); Umoja Wa Walemavu Zanzibar (UW)

• **TÚNEZ:**

**Tunisian League for Human Rights, sjourchi@yahoo.fr; Tunisian Association for Democratic Women, bochra.bhh-avocate@voila.fr**

• **UCRANIA:**

**Liberal Society Institute, okisselyova@voliacable.com, okisselyova@yahoo.com**

• **UGANDA:**

**Development Network of Indigenous Voluntary Association (DENIVA), info@deniva.or.ug, www.deniva.or.ug;** Acoke Rural Development Initiatives (ARDI); Action Aid Uganda; Action for Development (ACFODE); Action for Slum Health and Development; Action for Youth Organization Uganda; Action Line for Development (ALFORD); Action to Positive Change on People with Disabilities; Adult Education Centre; Adyaka Orphan Development Initiatives (AODI); Africa 2000 Network Uganda; Africa for Christ International; African Child Care Foundation; African International Christian Ministry (AICM); Agency for Promoting Sustainable Development Initiative (ASDI); Agriculture and Rural Development Programme; Akiika Embuga Women's Self Help Association; Akwata Empola Women Development Association; Anaka Foundation Gulu; Anthony Youth Development Association (AYDA); Anti Corruption Coalition Uganda (ACCU); Arua District Farmers Association; Arua District Indigenous NGO Network (ADINGON); Awake Bushenyi; Bagya Basaaga Orange Freshed Potato Growers and Processors (BBOFPGAP); Bahai Faith International National Spiritual Assembly of The Bahai of Uganda; Bakatawamu Information and Development Empowerment (BIDE); Bakonzo Culture Association; Balyalwoba Rehabilitation and Development Agency (BARDEA); Banyo Development Foundation; Basic Needs UK in Uganda; Bedmot Child and Family Programme; Benevolent Support Child Programme Kampala; Bidhompola Community Development Association Mayuge (BICODA); Bileafe Rural Development Association (Arua); Blessings Christian Rehab Ministries; Blind But Able Self Help Project; Budde Women's Development Association; Budongo Forest Community Development Organization (BUCODO); Bugiri District Literacy and Adult Education Network (BLAEN); Bugisu Civil Society Forum (BUCINET); Build Up Again Ex Prisoners Association (BAP); Bukogolwa Widows and Orphans Care Centre; Bundibugyo Association of the Disabled; Bundibugyo District NGOs/CBs Forum; Bunyoro Youth Development Network; Bushenyi District Civil Society Organization Forum (BUDCOF); Buso Foundation; Buwagi Rural Development Foundation; Ceazara Complex Public Library; Centre for Community Enterprise; Centre for Conflict Resolution (CECORE); Centre for Environmental Technology and Rural Development (CETRUD); Centre for Peace Research (CPR); Centre for the Integrated Development; Child Aid International Lyantonde; Christian Children's Network International; Community Action for Rural Development Association (CARD);

Community Based Rehabilitation Alliance (COMBRA); Community Development Resource Network (CDRN); Community Effort for Women Development Concerns (CEWDCO); Community Empowerment Partnership; Community Health and Development Association-Uganda (COHEDA-Uganda); Community Integrated Development Initiatives; Concern for the Girl Child; Cultural Agency for Social and Environment Development (CASRDEN); Development and Rehabilitation Organization (DABO); Development Training and Research Centre (DETREC); Ebnezer Rural Ministries Uganda (ERIMU); Engabu Za Tooro Tooro Youth Platform for Action; Enhance Abilities Initiatives (EAI); First African Bicycle Information Office (Fabio); Forum for Women in Democracy; Foundation for Development and International Links (FODIL); Foundation for Human Rights Initiatives (FHR); Foundation for Rural Development (FORUD); Foundation for Rural/Urban Poverty Alleviation (FORUPA); Foundation for Urban and Rural Advancement (FURA); Foundation for Young Orphans (FYO); Fountain of Hope Ministry Pader; Friends in Need Association (FINA); Friends of Orphans Pader; Friends Orphanage School; General Community Development Association; Genesis Microfinance Bureaux Ltd (Genefina); German Development Services; Goal Uganda; God's Mercy Uganda (Traditional Herbs); Good Hope Foundation for Rural Development; Gospel Pace-Setting Ministries (GPM); Grass Root Women Development Organization (GWODEO); Green Pasture Christian Outreach; Gukwatamanzi Farmers Association Ltd; Gulu Community Based Management Network Project (GCBMNT); Gulu District NGO Forum (GDNF); Gulu Foundation Community Based Rehabilitation; Gulu Women Empowerment Network; Gwosusa Emwanyi Women's Association; Habitat for Humanity; Hamukungu Women Association Group; Hehwasa Health through Water and Sanitation Programme; HIV/AIDS Care and Support Project; Holistic Services for Uganda; Hope after Rape; Hope Association; Huys Link Community Initiative; Ibanda Rural Development Promoters; Ibanda Zero Grazing Association (IZGA); Iganga District NGO/CBO Forum; Ikongo Rural Development Association; Initiative for Women Equation (IWE); Integrated Care and Development Initiative; Integrated Environmental Defence (INED); Integrated Family Development Initiatives (IFDI); Integrated Rural Development Initiatives; International Anti Corruption Theatre Movement; International Child Welfare Organization; International Institute for Cultural and Ethical Development; Jamii Ya Kupatanisha; Jinja Diocesan Coordinating Organization (JIDDECO); Jinja Mothers' Savings and Credit Scheme; Joint Energy and Environment Project (JEEP); Joint Energy to Save the Environment (JESE); Jonam Development Foundation; Kabaale District Civil Society Organizations Network; Kabale Civil Society Forum (KACSOFF); Kabale Farmers Networking Association; Kabarole Integrated Women's Effort in Development (KIWED); Kabarole NGOs and CBOs Association (KANCA); Kabarole Research and Resource Centre (KRC); Kabbo Women's Assistance Finance and Project; Kabongo Women's Group / Dodoth Community Based Development Association; Kakuuto Network of Indigenous Voluntary Associations

(KANIVA); Kamengo Business Institute; Kamuli Lutheran Church; Kamuli Lutheran Church HIV/AIDS Care and Support Project; Kamuli Network of NGOs (KANENGO); Kamwenge Bee Keepers Cooperative; Kamwenge District Indigenous Voluntary Development Organizations Network (KADIVDO); Kanyenze Rural Women's Organization; Kapchorwa Civil Society Organizations Alliances (KACSOA); Karambi Women's Association; Kasangati Orphans Fund Society; Kasawo Namuganga Development Association; Kaserengehe Rural Development Initiative Women Group; Kasese District Development Network; Kasilo Christian Youth Association; Katakwi Evangakinos People Living with AIDS (HIV/AIDS (KEPLWA)); Kayunga District Farmers Association; Kibaale District Civil Society Network; Kibuku Multipurpose Cooperative Society Ltd; Kicwamba Nyankuku Rural Development; Kigezi Health Care Foundation; Kigulu Development Group; Kiima Foods; Kiira Adult Education Association; Kinawataka Women Initiative; Kinyamaseke United Women Club; Koboko Civil Society Network; Koka Women Development Programme; Kumi Network of Development Organizations; Kumi Pentecostal Assemblies of God; Kyakulumbye Development Foundation; Kyebanda Associates Club; Lira Community Development Association; Literacy and Adult Basic Education; Little Sister of St. Francis; Makindye Multipurpose Youth and Vendors Group-CBO; Malukhu Youth Development Foundation; Masindi District Education Network; Matlongo Youth Mixed Farming Organization; Mbarara District Civil Society Organizations Forum; Mengo Child and Family Development Project Ltd; Mpigi Widows Entrepreneurs (MWEA); Mpigi Women Development Trust (MWOEDT); Ms Uganda; Mt. Rwenzori Initiative for Rural Development; Mukono Multipurpose Youth Organization (MUMYO); Musingsi Rural Development Association; Nabinyonyi Development Group; Namutumba District Civil Societies Network; Nangabo Environment Initiative (NEI); National Community of Women Living with HIV/AIDS (Nacwola) Kamuli; National Foundation for Human Rights in Uganda (FHRI); National Union of Disabled Persons in Uganda (NUDIPU); National Women Association for Social & Education Advancement; Ndiima Cares Association (NDICA); Network of Ugandan Researchers and Research Users (NURRU); Ngeye Development Initiative (NDI); Nile Vocational Institute (NVI); Northern Uganda Rural Association; Northern Uganda Vision Association; Ntungamo Village Women's Association; Ntungamo District Local Government CBO; Ntungamo District NGOs/CBOs Forum; Ntungamo Rural and Urban Development Foundation; Nyabubare United Group; Nyio Development Association; Organization for Rural Development; Osiya Integrated Farmers' Cooperative; Palissa Development Initiative; Palissa District NGOs/CBOs Network; Pamo Volunteers; Participatory Initiative for Real Development (PIRD); Participatory Rural Action for Development; Peace Foundation; Plan International Kampala; Poverty Alert and Community Development Organization (PACDO); Poverty Alleviation Credit Trust; Prayer Palace Christian Centre Kibuye; Protecting

Families against HIV/AIDS (PREFA); Rakai Children Trust; Rakai Community Strategy for Development (RUCOSDE); Redeemed Bible Way Church Organization; Riamiriam Moroto Nakapiripiri Civil Society Network; Ruhama Bee Keeping Group; Rural Initiative for Community Empowerment; Rural Initiatives Development Foundation (RIDF); Rural Productivity for Development (RIDP); Rural Productivity for Development Africa; Rushenyi Youth Drama Actors; Rushooka Orphans Education Centre; Rwenzori Agriculture Diversification Promotion Organization; Rwenzori Information Centre (RUCNET); Rwenzori Organization for Children Living Under Difficult Circumstances; Rwenzori Peace Bridge of Reconciliation; Rwoho Bakyara Twimusiyanne Tukore; Samaritan Partners for Development; Saving and Credit Society; Single Parents Association of Uganda; Small World Counselling Health Education Association; Soroti District Association of NGOs/CBOs Network; Soroti Rural Development Agency; South Eastern Private Sector Promotion Enterprise Limited; Spiritual Assembly of Uganda; St. Francis Tailoring Helper Programme; Sustainable Agriculture Society of Kasese; Sustainable Agriculture Trainers Network; Talent Calls Club; Tecwaa Child and Family Project Bweyale-Masindi; Temele Development Organization (TEMEDO); The Aged Family Uganda; The Forestry College at Nyabeyya; The Modern Campaign against Illiteracy; The Organization for the Emancipation of the Rural Poor; The Uganda Reach the Aged Association; The United Orphans Association; The Youth Organization for Creating Employment; Tirinyi Welfare Circle; Tororo Civil Society Network; Tororo District NGO Forum; Trinita Rural Integrated Community Development Association; Tripartite Training Programme; Triple B Kasese Community; Tukole Women's Group; Tusubira Health and Research Foundation; Twezimbe Rural Development Organization; Uganda Change Agent Association; Uganda Christian Prisoners Aid Foundation; Uganda Church Women Development Centre; Uganda Coalition for Crisis Prevention (UCCP); Uganda Development Initiatives Foundation; Uganda Environmental Education Foundation; Uganda Environmental Protection Forum (UEPF); Uganda Gender Resource Centre; Uganda Human Rights Activists; Uganda Indigenous Women's Club; Uganda Joint Action for Adult Education; Uganda Martyrs Parish; Uganda Media Women's Association; Uganda Mid Land Multipurpose Development Association; Uganda Mid Land Multipurpose Development Foundation; Uganda National Action on Physical Disabilities (UNAPD); Uganda Orphans Rural Development Programme; Uganda Project Implementation and Management Centre (UPIMAC); Uganda Restoration Gospel Churches Organization; Uganda Rural Development and Training Programme; Uganda Rural Self Help Development Promotion (SEDEP); Uganda Support for Children and Women Organization; Uganda Women Foundation Fund; Uganda Women Tree Planting Movement; Uganda Women's Finance and Credit Trust Limited; Uganda Women's Welfare Association; Uganda Women's Effort to Save Orphans; Uganda Young Men's Christian Association; Uganda Youth Anti AIDS Association; UN Association of Uganda; United African Orphanage Foundation; United

Humanitarian Development Association; United Orphanage School; Urban Rural Environment Development Programme; Victoria Grass Root Foundation for Development; Voluntary Service Team Mubende; Voluntary Services Overseas; Voluntary Services Trust Team; Volunteer Efforts for Development Concerns; Vredeseilanden Coopibo-Uganda; Wakiso Environment Conservation and Development Initiative; Wera Development Association; Women Alliance and Children Affairs; Women Together for Development; World Learning Inc; World Light Caring Mission Initiative; Youth Alliance in Karamoja (YAK); Youth Development Foundation; Youth Development Organization - Arua; Youth Initiative for Development Association; Youth Organization for Social Education and Development

• **UNIÓN EUROPEA:**  
**European Solidarity Towards Equal Participation of People (EUROSTEP),**  
admin@eurostep.org, sstocker@eurostep.org, www.eurostep.org

• **URUGUAY:**  
**Secretariado de Social Watch socwatch@socialwatch.org, www.socialwatch.org;**  
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR); CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía; Instituto del Tercer Mundo (ITeM); Instituto Cueta Duarte PIT-CNT; Mujer y Salud en Uruguay (MYSU)

• **VENEZUELA:**  
**Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA),**  
provea@derechos.org.ve, www.derechos.org.ve

• **VIETNAM:**  
**VUFO-NGO Resource Centre,**  
director@ngocentre.org.vn, www.ngocentre.org.vn;  
Animals Asia Foundation; ActionAid Vietnam; Agricultural Cooperative Development International / Volunteers in Overseas Cooperative Assistance; Adventist Development and Relief Agency in Vietnam; Aide et Action International in Vietnam; Academy for Educational Development; Australian Foundation for the Peoples of Asia and the Pacific; Aida Ayuda, Intercambio y Desarrollo; Allianz Mission e.V.; American Red Cross; Union Aid Abroad APHEDA; The Atlantic Philanthropies; Australian Volunteers International; Bread For The World; BirdLife International in Indochina; Bremen Overseas Research and Development Association; CARE International in Vietnam; Caritas Switzerland; Christian Blind Mission; Centre for International Studies and Cooperation; Center for Educational Exchange with Vietnam of the American Council of Learned Societies; CESVI Fondazione Onlus; CHF - Partners in Rural Development; Children's Hope In Action; ChildFund in Vietnam; Compassion International; Clear Path International; Catholic Relief Services; Challenge to Change; Church World Service; Danish Demining Group; DKT International in Vietnam; Development Workshop France; Enfants&Developpement; Eau Agriculture Santé en milieu Tropical au Vietnam; Eye Care Foundation; Education for Development; East Meets

West Foundation; Environment and Development in Action; Friedrich Ebert Stiftung; The Fred Hollows Foundation; Family Health International; Foundation for International Development/Relief; Fundacion Promocion Social de la Cultura; Global Community Service Foundation; Good Neighbors International; German Red Cross - Vietnam Country Office; Research and Technological Exchange Group; Glocal Ventures, Inc.; Habitat for Humanity Vietnam; Hagar International in Vietnam; HealthBridge Foundation of Canada (formerly PATH Canada); Heifer International Viet Nam; HELVETAS, Swiss Association for International Cooperation; HUE HELP; Holt International Children's Services; Handicap International Federation; Handicap International Belgium in Vietnam; Helen Keller International-Vietnam; International Development Enterprises; Institute of International Education; Lien Aid; LCMS World Mission; Loreto Vietnam Australia Program; Mines Advisory Group; Maryknoll; Mennonite Central Committee; Medical Committee Netherlands Vietnam; Medecins du Monde France; Medical, Education, Development Resources, International Exchange; Malteser International; Management Sciences for Health; Marie Stopes International in Vietnam; Nordic Assistance to Vietnam; NGO Fontana; The Norwegian Mission Alliance Vietnam; Norwegian People's Aid; Oxfam Great Britain; Oxfam Hong Kong; Oxfam Quebec; ORBIS International; Operation Smile Vietnam; Oxfam Solidarity Belgium; Pact; Partage; Program for Appropriate Technology in Health; Population Council in Viet Nam; Prosperity Initiative C.I.C.; Pathfinder International Vietnam; Plan in Vietnam; Pearl S. Buck International Vietnam; Population Services International, Vietnam; PeaceTrees VietNam; Rosa Luxemburg Stiftung; Room to Read; Rutgers WPF; Save the Children in Vietnam; Saigon Children's Charity; Netherlands Development Organisation SNV; Samaritan's Purse International Relief; Spanish Red Cross; The Asia Foundation; Terre des hommes Foundation - child relief (Lausanne, Switzerland); Triangle Generation Humanitaire; Vredeseilanden - VECO Vietnam; Volunteers for Peace Vietnam; Volunteers In Asia; Vietnam Assistance for the Handicapped; Voluntary Service Overseas in Vietnam; Vietnam Veterans of America Foundation; Vietnam Veterans Memorial Fund; Vets With A Mission; World Concern Vietnam; Woolcock Institute of Medical Research Vietnam; The William J. Clinton Foundation; World University Service of Canada; World Vision International - Vietnam; Worldwide Orphans Foundation; Xin Chao Kinderhilfe Vietnam; Youth With A Mission, Mercy, Relief and Development Asia.

• **YEMEN:**  
**Human Rights Information and Training Center,**  
hritc@y.net.ye, www.hritc.net

• **ZAMBIA:**  
**Women for Change (WFC),**  
wfc@zamnet.zm, www.wfc.org.zm;  
Basic Education Teachers Union of Zambia (BETUZ); Zambia Institute of Environmental Management (ZIEM); Non-Governmental Coordinating Council (NGOCC); 2410; Gallant Youth of Zambia

# Social Watch: la promoción de la responsabilidad

Social Watch, una red que hoy cuenta con miembros en más de 70 países de todo el mundo, fue creada en 1995 como un “punto de encuentro de organizaciones no gubernamentales preocupadas por el desarrollo social y la discriminación de género”, respondiendo a la necesidad de promover la voluntad política requerida para hacer realidad las promesas de las Naciones Unidas. Desde entonces, esta red, que crece continuamente tanto cualitativa como cuantitativamente, ha publicado 16 informes anuales sobre los avances y los retrocesos en la lucha contra la pobreza y a favor de la igualdad de género, que han sido usados como herramientas de incidencia a nivel local, regional e internacional.

Desde el número 0, publicado en 1996, a la presente edición, la número 16, el Informe de Social Watch ha reunido más de 670 informes de organizaciones de la sociedad civil, todos ellos compartiendo el objetivo de recordar a los gobiernos los compromisos asumidos y rastrear de manera independiente su implementación, país por país y en el plano internacional.

La presente edición, que contiene contribuciones de más de 65 organizaciones nacionales, mantiene la llama encendida en el momento de la creación de la red en 1995: la necesidad de generar herramientas y estrategias que corrijan la falta de mecanismos de rendición de cuentas y aseguren el cumplimiento de los compromisos internacionales relacionados con las políticas sociales y los objetivos de desarrollo.

En la década en que se creó Social Watch, una serie de conferencias de alto nivel de Naciones Unidas – comenzando por la Cumbre de los Niños en 1990 y concluyendo con la Cumbre del Milenio en 2000 – redefinió la agenda social internacional. En 1995, la Cumbre Social (en Copenhague) y la Conferencia de las Mujeres (en Beijing) definieron por primera vez la erradicación de la pobreza y la igualdad de género como objetivos universales en común y fijaron metas y cronogramas concretos para alcanzar la meta que la Carta de la ONU formulara vagamente en 1946 como “dignidad para todos”. Para fomentar la voluntad política necesaria para convertir esas promesas en realidad, Social Watch fue creada como “un punto de encuentro de organizaciones no gubernamentales preocupadas por el desarrollo social y la discriminación de género” (*Social Watch No. 0*, 1996), por un grupo de organizaciones de la sociedad civil.

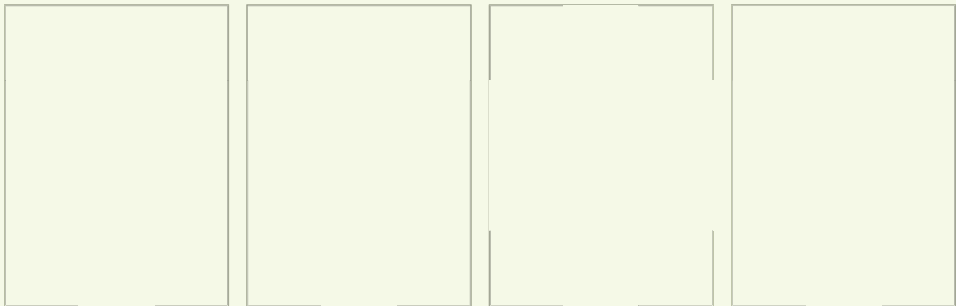
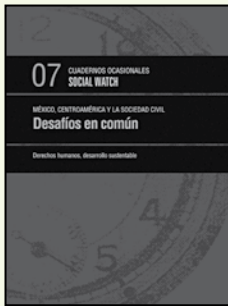
Así, el *Informe de Social Watch* se formuló como una poderosa herramienta para la presentación de información estadística disponible internacionalmente, que a la vez diera cuenta del aspecto cualitativo de los problemas abordados mediante el análisis realizado por organizaciones sociales que trabajan directamente con diversas problemáticas a nivel nacional. Desde entonces, Social Watch ha publicado informes anuales sobre los avances y retrocesos en la lucha contra la pobreza y en favor de la igualdad de género, dos objetivos en gran medida superpuestos, ya que la mayoría absoluta de las personas que viven en la pobreza son mujeres.

Los informes anuales de Social Watch, al tiempo que agregan una dimensión internacional a los esfuerzos y campañas locales, se convirtieron en la primera iniciativa sustentable de monitoreo a nivel nacional dedicada al desarrollo y la equidad de género, y la primera en combinar ambos enfoques dentro de una perspectiva internacional.

## MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GRUPOS NACIONALES Y LA RED SOCIAL WATCH

1. Las coaliciones deben tener su sede en el país y tener participación activa en los temas del desarrollo social de ese país (no exclusivamente como académicos o en labores de consultoría).
2. El compromiso básico de cada coalición con la red internacional es monitorear e informar sobre los compromisos y obligaciones acordados internacionalmente en torno a la justicia social y la igualdad de género, según sus propias prioridades y sacando sus propias conclusiones. La red internacional, a su vez, se compromete a aumentar la visibilidad y el alcance de estos informes, mediante su inclusión en el informe anual de Social Watch, su página web y a través de otras herramientas disponibles.
3. Se espera que las coaliciones nacionales utilicen sus informes nacionales y los informes globales para sus actividades de cabildeo y activismo y otras formas de acción pública a nivel nacional. También se espera que informen al resto de la red sobre aquellas de sus actividades relacionadas con Social Watch como parte esencial del intercambio de experiencias y de aprender unos de otros de los éxitos, los retos e incluso los fracasos o dificultades.
4. Deben estar abiertas a incorporar a otras organizaciones y a trabajar activamente para ampliar el conocimiento sobre Social Watch y promover la participación de otras organizaciones en las actividades de la red y su incorporación a la coalición nacional.
5. Son responsables de recaudar fondos para sus actividades. Las coaliciones nacionales no dependen del Secretariado ni de otro organismo internacional de Social Watch para obtener sus fondos, y tampoco están obligadas a rendir cuentas de su situación financiera.
6. Cada coalición determina su propia estructura organizativa. Nombra a uno de sus miembros u organización participante como punto focal a fin de facilitar la comunicación con el Secretariado Internacional y los demás órganos de la red.
7. La participación en una coalición de Social Watch y el ejercicio de las funciones gubernamentales son absolutamente incompatibles. Sólo las organizaciones sin fines de lucro pueden ser parte de la red de Social Watch.
8. Se fomentará la cooperación con otras plataformas nacionales a nivel subregional, regional y global.
9. Cuando se plantee un conflicto entre los miembros u organizaciones participantes de una coalición nacional en cuestiones relacionadas con Social Watch (por ejemplo, la elección del punto focal, la contribución al Informe de Social Watch, el nombramiento de los delegados a la Asamblea de Social Watch) todas las partes implicadas deben demostrar su voluntad para resolver los problemas a nivel nacional. Si, en casos excepcionales, no se puede alcanzar un acuerdo, el Comité Coordinador puede tomar las decisiones necesarias.
10. A fin de demostrar su afiliación a la red se alienta a todas las coaliciones a utilizar el logotipo de Social Watch para las actividades nacionales relacionadas directamente con las metas y objetivos de Social Watch. Se les solicita que informen al Secretariado Internacional sobre estas actividades. En otros casos, deberán pedir permiso con antelación al Secretariado Internacional o al Comité Coordinador para otros usos del nombre y el logotipo de Social Watch.

NOTA: El Memorando de Entendimiento se adoptó durante la I Asamblea General, realizada en Roma en 2000, y fue actualizado por última vez en octubre de 2009.



El número 0 del Informe, publicado en 1996, incluía las contribuciones de 13 organizaciones; desde entonces, la red ha crecido de forma constante. Actualmente, Social Watch tiene miembros (“watchers”) en más de 70 países en todo el mundo, y su membresía crece todos los años.

### Lo local, lo global y el Informe

Cada año Social Watch analiza en profundidad un tema distinto a través del Informe, por lo general relacionado con los temas en discusión en la agenda internacional que pueden abordarse desde una perspectiva local. Expertos de distintos orígenes y disciplinas aportan visiones alternativas a los problemas a través de los artículos temáticos. Esta perspectiva internacional se complementa con la elaboración de los informes nacionales y regionales en los que las organizaciones que forman parte de la red aportan la visión local, informando sobre el estado de situación en sus países en relación al tema específico de cada año.

Además, Social Watch produce índices y tablas estadísticas con información comparable a nivel internacional que presentan una perspectiva macro de la situación en determinadas dimensiones del desarrollo, pero a la vez habilitando la lectura a nivel nacional. Social Watch ha desarrollado indicadores estadísticos en la equidad de género y en la satisfacción de las capacidades humanas básicas, usados actualmente como referencia tanto por la sociedad civil como por instituciones internacionales. Estos son el Índice de Equidad de Género (IEG) y el Índice de Capacidades Básicas (ICB).

Si bien los miembros utilizan el informe para incidir en distintos ámbitos, tanto los lanzamientos del informe como los lanzamientos de los índices son oportunidades clave para la difusión de sus contenidos, y tienen lugar no sólo en espacios relevantes

del debate internacional sino también en cada uno de los países. El Secretariado publica el informe en varios idiomas: español, inglés, francés, árabe y ruso. Algunas coaliciones nacionales también publican sus propias versiones del informe: España, Italia, República Checa, Alemania, Polonia, Europa, India, Brasil y Filipinas. Otras coaliciones publican una selección de materiales. Las coaliciones checa e italiana, por ejemplo, publican el Índice de Equidad de Género, mientras que la coalición de Social Watch en Ghana ha publicado una compilación de sus informes nacionales y Social Watch Benín edita una publicación trimestral, *Social Watch Bénin*. Por otra parte, en 2011 se lanzó el informe europeo *Time for Action – Responding to Poverty, Social Exclusion and Inequality in Europe and Beyond*.

También se han publicado Cuadernos Ocasionales, principalmente con el objetivo de contribuir a la capacitación de las coaliciones miembros, se han realizado varios talleres de capacitación a nivel regional y se han producido varios documentos de referencia<sup>1</sup>. Por ejemplo, en 2011 Social Watch publicó un sépti-

mo Cuaderno Ocasional, *Centroamérica y la sociedad civil – Desafíos en común – Derechos humanos, desarrollo sustentable*, el cual ofrece informes temáticos sobre problemas que aquejan a la región y además reportes nacionales de cada uno de los países.

Asimismo, a través de su página web, su boletín electrónico y su página de Facebook, Social Watch también está utilizando nuevas herramientas multi-media para divulgar información sobre temas relacionados con género, desarrollo y derechos humanos, fomentar discusiones entre integrantes de la sociedad civil y transmitir ideas a políticos y periodistas. Las estrategias de cabildeo, comunicaciones y campaña se complementan mutuamente para alcanzar sus objetivos.

En varias oportunidades, voceros de Social Watch han hablado ante la Asamblea General de la ONU y otros organismos intergubernamentales en representación de la red o de sectores más amplios de la sociedad civil. La red ha mantenido a las coaliciones nacionales informadas sobre procesos de toma de decisiones a nivel global, y habilitado a sus miembros para participar en los mismos.

### Una red flexible

El “punto de encuentro” ha crecido y se ha transformado en varios aspectos, pero manteniendo siempre las ideas y objetivos que acompañaron su fundación. En el proceso preparatorio de la Cumbre Social de Copenhague, las organizaciones de la sociedad civil adoptaron formas *ad hoc* flexibles de organizarse como red. No se crearon estructuras formales ni se estableció un comité de dirección o grupo coordinador estable. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) prefirieron coordinar las acciones en espacios horizontales y abiertos, lo que para algunos analistas sentó un precedente para el formato organizativo que asumiría luego el Foro Social Mundial. Varias de

1 El primer Cuaderno Ocasional, *Los dientes del león*, de Mirjam Van Reisen, aborda el contexto político que dio origen a la creación de Social Watch. El segundo, *Control ciudadano desde la base de Ana Ma. Arteaga*, realiza un análisis de la experiencia de democratización de los instrumentos internacionales de derechos humanos realizada en Chile en 1997. La tercera de estas publicaciones, compilada por Patricia Garcé y Roberto Bissio, introduce la experiencia de monitoreo de las metas de Copenhague a través del ejemplo concreto de Social Watch. Los Cuadernos 4 y 5, coordinados por el equipo de Investigación de Social Watch, abordan la pobreza y desigualdad en América Latina y los vínculos entre pobreza y derechos humanos. El cuaderno 6, *Más allá de Beijing – La hora de la economía de género*, se lanzó en la revisión de la Comisión de la Condición de la Mujer al conmemorarse 15 años desde la adopción de la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción. Los Cuadernos Ocasionales están disponibles en: <[www.socialwatch.org/es/taxonomy/term/459](http://www.socialwatch.org/es/taxonomy/term/459)>.



estas organizaciones formaron, y aún conforman, la espina dorsal de Social Watch, lo que hace que la estructura y funcionamiento de la red mantengan gran parte de la flexibilidad y apertura originales.

Además de las coaliciones nacionales, la estructura de la red tiene tres componentes centrales: la Asamblea General, el Comité Coordinador y el Secretariado Internacional. En los últimos años también se establecieron estructuras de coordinación regionales y subregionales, como un espacio de coordinación pero no necesariamente como una instancia intermedia para vincular lo local con lo global.

La red Social Watch no es una entidad constituida con personería jurídica y su punto de partida no fue la redacción de sus estatutos de funcionamiento. En cambio, se creó un Memorando de Entendimiento básico (ver recuadro) entre las coaliciones nacionales y la red, que funciona como marco, donde se establecen las expectativas para el trabajo en conjunto, respetando la autonomía de los miembros y la toma de decisiones democrática y horizontal. Uno de los principios fundamentales que distingue a Social Watch de otras redes internacionales de la sociedad civil es que no existe una estructura central que provea de fondos a sus miembros. Esta lógica de funcionamiento evita no sólo las tensiones asociadas a una relación de tipo donante/receptor al interior de la red, sino también la pérdida de energía en discusiones sobre fondos, presupuestos, informes y procedimientos, lo que ha fortalecido el sentimiento de pertenencia de los miembros.

Cada una de las Coaliciones Nacionales decide de la manera en que se organiza, de acuerdo a las condiciones en cada país. La membresía de Social Watch es muy diversa, incluyendo desde institutos o centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, sindicatos, grupos de mujeres, organizaciones rurales y otras.

### Asamblea General

La Asamblea General es el órgano máximo de dirección de la red. La discusión política y planificación estratégica de largo y mediano plazo se realiza en este espacio, que sirve como un foro para la toma de decisiones pero también como un espacio para reforzar el sentido de pertenencia y fortalecer la identidad y unidad de la red. Además de establecer prioridades a medio y largo plazo e identificar posibles alianzas en la estrategia del cabildeo, la Asamblea elige a los miembros del Comité de Coordinación quienes son los encargados de la coordinación y el liderazgo político. Esta instancia tiene lugar cada tres años y hasta ahora se ha realizado cinco veces: en Roma en 2000, Beirut en 2003, Sofía en 2006, Accra en 2009 y más recientemente en 2011<sup>2</sup>, en Manila. La asamblea de Manila concluyó que el actual modelo orientado al crecimiento económico es ineficiente, injusto desde el punto de vista social, peligroso para el medio ambiente y políticamente insostenible, a la vez que se comprometió a hacer frente a este paradigma a nivel

2 Los informes finales, documentos de base y otros materiales de estas cinco Asambleas están disponibles en: <www.socialwatch.org/es/node/66>.



Vicepresidente de Filipinas, Jejomar Binay, junto a miembros de la red de Social Watch en la inauguración oficial de la Asamblea Mundial de Social Watch, Manila, Julio 2011.

mundial. Social Watch también apoyará las actuales negociaciones para el cambio climático y abogará por nuevas fuentes de financiación para erradicar la pobreza y promover la equidad de género.

### Comité Coordinador

El Comité Coordinador (CC) es el organismo político central en el trabajo “cotidiano” de la red, con una estructura que necesita de una comunicación fluida y se instrumenta principalmente a través de una lista de correo electrónico, además de las reuniones presenciales realizadas dos veces al año y conferencias telefónicas regulares para abordar temas específicos.

Dado que el CC tiene la tarea de “asegurar la visibilidad política y la participación de la red en espacios y procesos relevantes”<sup>3</sup>, su integración busca la representación geográfica y el equilibrio de género pero también considera el aporte en términos de experiencia y capacidades que sus miembros pueden brindar al conjunto de la red. En general, las decisiones del CC han sido adoptadas por consenso, y las mismas son oportunamente informadas a los watchers. La participación constante de integrantes del Secretariado como miembros *ad hoc* del CC asegura la coordinación entre los dos organismos. Al Secretariado le corresponde apoyar y llevar adelante las decisiones tomadas en este espacio.

### Secretariado Internacional

El Secretariado es el principal organismo ejecutivo de Social Watch. La primera evaluación externa de la red (1995-2000) ya destacaba que “de los varios roles al interior de la red, el del Secretariado es el que más ha cambiado” (Hessini y Nayar, 2000). En sus inicios la tarea del Secretariado se limitaba a garantizar la producción del Informe, pero evidentemente

3 El documento que describe la naturaleza y el mandato del Comité Coordinador se acordó en la II Asamblea General de Beirut en 2003. Disponible en: <www.socialwatch.org/es/node/9389>.

ha ido incorporando una serie de nuevas funciones resultantes del crecimiento de la red, incluyendo actividades de investigación, capacitación, promoción de campañas, y representación de la red en varios foros internacionales.

### Promoviendo la responsabilidad

La Asamblea de Accra, que tuvo lugar en octubre de 2009, suscribió el concepto de “responsabilidad mutua” entre los miembros y entre los diferentes cuerpos de su red (secretariado, CC, miembros). Social Watch cree que la acción fundamental para alcanzar la erradicación de la pobreza, la equidad de género y la justicia social pasa en primer lugar a nivel local y nacional y, por lo tanto, sus actividades y estructuras internacionales deben ser responsables y estar al servicio de las instancias nacionales y locales, y no al revés.

Social Watch alcanzará sus objetivos mediante una exhaustiva estrategia de apoyo, concientización, monitoreo, desarrollo organizacional y trabajo de redes. Social Watch promueve un desarrollo sustentable centrado en la gente. La paz es una precondition para la realización de los derechos humanos y la erradicación de la pobreza. Pero al mismo tiempo la pobreza y la falta de respeto por los derechos humanos están en la base de muchos conflictos armados. Por lo tanto, el impacto devastador que tienen las situaciones de conflicto y posconflicto sobre las personas es de particular preocupación para Social Watch. ■

### REFERENCIAS

- Friedlander, E. y Adams, B., *Informe de evaluación externa 2001-2005*, (2006), <www.socialwatch.org>.
- Hessini, L. y Nayar, A., *Un Movimiento hacia la Justicia Social. Informe de Evaluación, Análisis Estratégicos para la Equidad de Género* (SAGE), (Nueva York: 2000), <www.socialwatch.org>.
- Social Watch No. 0, *Punto de partida*, (Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, 1996), <www.socialwatch.org/es/node/11332>.
- Social Watch, *Estrategia y Marco de Actividades 2007-2009*, (2006), <www.socialwatch.org>.

## EL ROL CLAVE DE SOCIAL WATCH

Juan Somavía<sup>1</sup>

Como muchos de ustedes saben, soy un gran defensor de Social Watch. Considero que este movimiento promotor de la rendición de cuentas que fue iniciado durante y con posterioridad a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague ha sin dudas demostrado su valía y mi espíritu en cuestiones de la sociedad civil está plenamente con ustedes. Gracias por el magnífico trabajo que han realizado al supervisar los compromisos de los gobiernos. Al igual que organizaciones internacionales, empresas y ONG, les han recordado permanentemente acerca de la necesidad de actuar en consecuencia.

Las grandes conferencias de la década de 1990 definieron agendas para una transformación desde la ONU. Era un momento en el que los gobiernos comenzaban a cuestionar los dogmas dominantes desde la perspectiva del desarrollo sustentable. Muchos gobiernos estuvieron listos en ese entonces para liderar la configuración de estos nuevos enfoques. Pero los compromisos de la década de 1990 fueron quedando cada vez más subordinados a las exigencias de un modelo de globalización sin regulación que se ha vuelto cada vez más desequilibrado, injusto y, en mi opinión, políticamente insustentable. Hoy en día, el coraje, la determinación y el espacio para pensar y actuar de manera diferente son mucho, mucho más débiles. Por lo tanto, esto le otorga un valor agregado al papel de la sociedad civil y de los movimientos sociales como agentes del cambio. Y hoy Social Watch es más necesario que nunca.

Estimados amigos, no obstante lo tentador que resulta mirar atrás, debemos analizar la realidad actual y seguir adelante. La razón: las crisis financieras y económicas son claras manifestaciones de un patrón de crecimiento ineficaz que ha creado niveles de ingreso y una concentración de la riqueza indecente. No es de sorprender que se haya registrado un marcado debilitamiento del enfoque basado en los derechos humanos. Sabemos que las transformaciones que deseamos ver en nuestras sociedades deben ser guiadas por la fuerza de los movimientos sociales y de la lucha social. El progreso social exige una vigilancia constante y un activismo constante. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ayudaron a establecer un cierto foco y un mecanismo para medir el progreso y podemos marcar algunos éxitos en materia de reducción de la pobreza absoluta desde 1990. Pero al mismo tiempo, los hechos muestran que 3.500 millones de personas perciben globalmente el mismo ingreso que las 61 millones de personas más ricas.

Incluso aquí, en la dinámica Asia, observamos un rápido crecimiento en materia de producción pero uno lento en materia de trabajos y sueldos dignos. Además, más de 200 millones de personas están oficialmente desocupadas en todo el mundo, incluyendo casi 80 millones de mujeres y hombres jóvenes, y las tasas de desempleo juvenil son en algunos casos de siete a 10 veces mayores que para otros grupos. Y el número de trabajadores con empleos vulnerables es de 1.500 millones, y los que trabajan pero sobreviven con menos de dos dólares al día, unos 1.200 millones, están al alza nuevamente. En efecto, este no es el camino para lograr un desarrollo sustentable. Las personas exigen con todo derecho más justicia en cada aspecto de sus vidas. En tres cuartas partes de los 82 países con información disponible, la mayoría de los individuos se está volviendo cada vez más pesimista acerca de su futura calidad y nivel de vida. Muchos se sienten apretados, incluso las clases medias. Al mismo tiempo, advierten la existencia de muchos gobiernos con muy poca fortaleza o voluntad de prevalecer sobre el poder inexplicable de los operadores financieros que han venido a ejercer tan negativa influencia en nuestras sociedades. Por un lado, contamos con instituciones financieras que se consideran demasiado grandes para fracasar, y por el otro hay muchos que se sienten tratados como si fueran demasiado pequeños como para que a alguien le importe. Esto no puede seguir así.

Las crisis financieras y económicas sacudieron de tal modo al mundo que éste advirtió que el cambio era esencial. Sin embargo, hay muchos, demasiados indicios de un retorno a la receta de lo mismo de siempre, y esta es una receta para el desastre. Entonces, ¿cómo podemos seguir adelante? En primer lugar, poniendo al trabajo digno y a la protección social como objetivos clave de los patrones de crecimiento del desarrollo sustentable. Muchas, quizás la mayoría de las tensiones que experimentamos tienen lugar en el mundo del trabajo. El trabajo digno y productivo es esencial para la dignidad humana, para la estabilidad de las vidas de las personas y sus familias, para la paz en nuestras comunidades, así como en nuestras sociedades y para un desarrollo económico sustentable y fuerte. Permítanme citar: "la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad en todas partes". Este principio de la constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) refleja el derecho de la gente a no ser pobre. Y todos los que viven en la pobreza saben que el trabajo para salir de la pobreza, un trabajo productivo, es la



mejor chance que tienen de llevar una vida digna. El trabajo no es una mercancía, el trabajo es un elemento central para la dignidad humana; si uno quiere paz debe cultivar la justicia social. Y el mercado laboral es una puerta de acceso a la justicia social cuando respeta la dignidad humana, guiado por nociones de libertad, equidad e igualdad. La OIT y su agenda están en el centro mismo de los procesos sociales reales. Nacimos como institución en 1919 como resultado de las luchas sociales de fines del siglo XIX. Durante el despliegue de la rebelión y revolución árabe hemos escuchado enardecidos reclamos por empleo y justicia social, libertad y democracia, todos encarnados en el trabajo digno. Pasar a un patrón de crecimiento con justicia social es técnicamente posible, aunque políticamente difícil. Y ahí es donde ustedes son clave.

Social Watch puede desempeñar un papel importantísimo en el manejo de esta agenda. Se requiere, por ejemplo, una nueva combinación de políticas que genere mayores niveles de inversión en la economía real, en particular, en las pequeñas empresas, y no en productos financieros que no generan valor ni empleos; que derive en una relación más justa entre los incrementos de productividad y los salarios; que produzca un crecimiento en base al ingreso y logre un equilibrio entre las estrategias basadas en las exportaciones y la demanda interna; que permita la participación de todos mediante una importante capacitación y oportunidades educativas; que otorgue equilibrio y sinergia mediante la coherencia en materia de políticas – por ejemplo, en la creación de empleos ecológicos; que coloque los derechos laborales y el diálogo social en el centro de las decisiones políticas, y esta combinación de políticas debe estar guiada por el objetivo de compartir los beneficios de la globalización equitativamente en un contexto en donde florezcan la voz, la participación y la democracia.

Este año en la Conferencia Internacional del Trabajo hicimos dos importantes avances que pueden ser elementos significativos en el nuevo paradigma de crecimiento con justicia social. Primero, el nuevo convenio para trabajadoras y trabajadores domésticos. Las trabajadoras y trabajadores domésticos hace tiempo que se vienen movilizándose para obtener la protección y el respeto que se merecen y debemos asegurarnos de que este convenio sea ratificado e implementado. Y segundo, estamos trabajando para la aprobación de normas de la OIT basadas en la protección social universal para promover estrategias de seguridad social que sean protectoras y fortalecedoras, productivas y sustentables, y que estimulen la demanda agregada. Hoy 80% de los trabajadores carecen de acceso a la seguridad social. Esto se incluye dentro del marco de estrategias nacionales más amplias orientadas a reducir la pobreza y formalizar el empleo informal. Estos son bloques sólidos para la construcción de justicia social y nuestro esfuerzo será invaluable.

Todos hemos sido inspirados por el coraje, la claridad, la energía de la juventud árabe, pero convertir los sueños en realidad es una tarea que nos incumbe a todos. Y la dirección del cambio nunca se halla garantizada. Tenemos que orientar el cambio hacia resultados justos y equilibrados. El actual modelo de desarrollo que ha venido evolucionando desde comienzos de los '80 se ha tornado económicamente ineficiente, socialmente inestable, ambientalmente nocivo y políticamente insustentable. Por lo tanto debe ser cambiado. Pero lograrlo probablemente conducirá a un mayor conflicto social. La historia nos dice que el cambio positivo puede resultar de la lucha social. Y como ustedes saben, cuando uno elige desafiar los dogmas dominantes, defender los derechos humanos, la igualdad de género y otros valores que están siendo atacados, cuando uno quiere mejorar las sociedades, también hace otra elección: la elección de nadar contra la corriente de los intereses atrincherados. Por lo tanto, es difícil y siempre será difícil. Y por eso es que el compromiso, la convicción, la persistencia, la energía positiva a no ser desalentada, resultan tan esenciales. Y todos ustedes los tienen. Y ese es el espíritu de Social Watch. Lo que ustedes hacen es vital. Les deseo la fortaleza y la imaginación para seguir realizando nuestro invaluable trabajo con miras a una nueva era de justicia social.

<sup>1</sup> Mensaje del Director-General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en ocasión de la Asamblea General de Social Watch, Manila, Julio 2011.



## INDICE DE CAPACIDADES BÁSICAS 2011

# La prosperidad pasó de largo

Los valores de ICB 2011 varían entre 47,9 y 99,5, con Japón en la primera posición y Chad ocupando el último lugar. El ICB mundial progresó entre 1990 y 2011, aunque en general el ritmo de progreso entre 2000 y 2011 es menor que entre 1990 y 2000. En la primera década del siglo XXI, las emisiones mundiales de CO2 aumentaron a 4,6 toneladas per cápita pero los indicadores sociales solo subieron 3 puntos. El comercio mundial y el ingreso per cápita crecieron más rápidamente en la primera década del siglo XXI que en la década anterior, pero los avances contra la pobreza se entretuvieron. A pesar del compromiso expreso con la erradicación de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el año 2000 marcó un punto de inflexión a peor: el progreso social se desaceleró al tiempo que se aceleró la destrucción del medio ambiente.

El Índice de Capacidades Básicas (ICB) fue desarrollado por Social Watch como una forma alternativa de monitorear la situación de la pobreza en el mundo. La mayoría de los métodos disponibles para medir la pobreza se basan en la premisa de que la pobreza es un fenómeno monetario y miden, por ejemplo, cuántas personas viven con un ingreso inferior a un dólar por día. El ICB es una forma alternativa y no monetaria de medir la pobreza y el bienestar que se basa en capacidades clave que son indispensables para la supervivencia y la dignidad de las personas.

Los indicadores que componen el ICB están entre los más básicos de los que se usan para medir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). (1) la capacidad de tener una alimentación adecuada; (2) la capacidad de reproducirse de forma saludable y segura; (3) y la capacidad de ser una persona educada e informada. El índice se calcula como el promedio de tres indicadores: 1) la mortalidad de los niños menores de cinco años, 2) la salud reproductiva o materno-infantil (que se mide por el número de partos atendidos por personal especializado), y 3) la educación (que se mide con una combinación de la matrícula en la enseñanza primaria, la proporción de niños que llegan a quinto grado y la tasa de alfabetización de adultos).

Todos los indicadores se expresan en porcentajes y van de 0 a 100. La mortalidad de los menores de cinco años, que se suele expresar como el número de muertes por cada mil niños nacidos vivos, se expresa como 100 menos ese valor. De manera que, por ejemplo, 20 muertes por mil es el 2% y, cuando se lo resta de 100, da un valor del índice básico de 98. De esta manera, el valor máximo de la mortalidad infantil es teóricamente 100: eso significaría que todos los niños nacidos vivos sobreviven hasta los cinco años. La salud reproductiva tiene el valor máximo de 100 cuando todas las mujeres que dan a luz son atendidas por personal médico especializado. De la misma manera, el indicador de educación marca 100 cuando todos los niños en edad escolar están matriculados en la escuela y todos reciben cinco años de enseñanza. Luego se hace un promedio de estos tres indicadores, de manera que el valor total del índice varíe entre 0% y 100%.

### Niveles de ICB

El Índice de Capacidades Básicas 2011 se calculó para aquellos 167 países con datos disponibles, del total de 193 miembros de las Naciones Unidas. Los valores de ICB 2011 varían entre 47,9 y 99,5. Japón, Noruega, los Países Bajos e Islandia ocupan las primeras posiciones. Los países con mejor desempeño, con ICB

más alto, son en su mayoría naciones desarrolladas de Europa, América del Norte, Asia Oriental y el Pacífico. En cambio los que tienen ICB más bajo se encuentran en su mayoría en el África Subsahariana y Asia Meridional. Chad ocupa el último lugar, junto con Sierra Leona, Níger, Somalia y Guinea Bissau.

Los países con un ICB de nivel básico han alcanzado un grado razonable de desarrollo humano y, en principio, han alcanzado las metas de los ODM mucho antes del plazo establecido en 2015. Los países con un ICB de nivel mediano han logrado cierto grado de impulso para abordar los problemas clave del desarrollo

## EL MUNDO SE VUELCA A LA DERECHA EN LUGAR DE MEJORAR

Con emisiones de dióxido de carbono de 3 toneladas per cápita por año, Costa Rica y Uruguay han logrado reducir su mortalidad infantil al mismo nivel que un país que emite veinte toneladas al año: Estados Unidos. Al mismo tiempo y con el mismo nivel de emisiones que Noruega, Sudáfrica tiene indicadores sociales similares a los de Indonesia, que consume cinco veces menos combustibles fósiles.

El concepto de que la erradicación de la pobreza y el logro de la dignidad básica para todos exigen un modelo de desarrollo que destruya el medio ambiente es erróneo. Hace veinte años, los líderes del mundo reunidos en Río de Janeiro para la Tierra afirmaron eso mismo al declarar que "las causas principales de que continúe el deterioro del medio ambiente mundial son los patrones insustentables de consumo y producción, particularmente en los países industrializados [...] que agravan la pobreza y las disparidades".

Entre 1990 y 2000 el índice mundial de capacidades básicas mejoró cinco puntos (de 79 a 84) en tanto las emisiones mundiales per cápita de CO2 en realidad **disminuyeron** de 4,3 a 4,1 toneladas. En la primera década del siglo XXI, las emisiones mundiales de CO2 aumentaron a 4,6 toneladas per cápita pero los indicadores sociales solo subieron 3 puntos (ver gráfica 3). A pesar del compromiso expreso con la erradicación de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el año 2000 marcó un punto de inflexión a peor: el progreso social se desaceleró al tiempo que se aceleró la destrucción del medio ambiente.

## UNA DÉCADA PERDIDA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

El comercio mundial y el ingreso per cápita crecieron más rápidamente en la primera década del siglo XXI que en la década anterior, pero los avances contra la pobreza se entretuvieron. La brecha se amplió por la distribución desigual de los beneficios de la prosperidad. Ahora los años de prosperidad parecen haber cedido el paso a una recesión. Las personas vulnerables no se beneficiaron con el crecimiento acelerado de la economía, pero serán quienes más sufran con una nueva contracción. El Índice de Capacidades Básicas 2011 muestra que el desempeño económico y el bienestar de las personas no van de la mano (ver gráfica 4). Los avances en educación, salud y nutrición ya eran demasiado lentos en la época en que el ingreso bruto crecía aceleradamente. Si bien el índice utiliza las cifras más recientes que estén disponibles, no capta el impacto total de la crisis económica y financiera que comenzó en 2008 porque los indicadores sociales se recopilan y publican de manera más lenta que las cifras de la economía. Sin embargo, Social Watch está recibiendo señales de sus miembros sobre la manera en que la crisis pesa sobre quienes ya son los más vulnerables y de que la situación solo puede empeorar si los países industrializados entran en un estancamiento o recesión prolongados.

humano y tienen una buena posibilidad de alcanzar las metas de los ODM para 2015. Los países con un ICB bajo todavía luchan para brindar los servicios básicos a sus ciudadanos y es probable que no logren las metas de los ODM para 2015. Los países con niveles de

ICB muy bajo y crítico no podrán alcanzar las metas de los ODM. La mayoría de esos países, especialmente los que tienen un ICB crítico, padecen penurias económicas, descontento social o guerras. Algunos recién salen de un conflicto armado y están haciendo

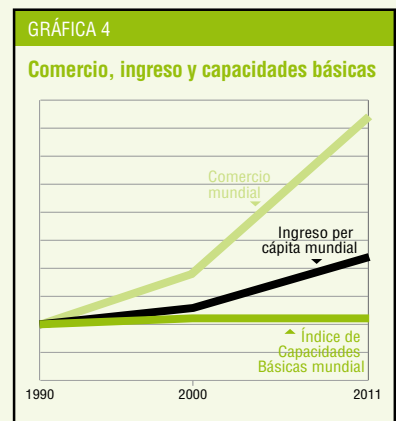
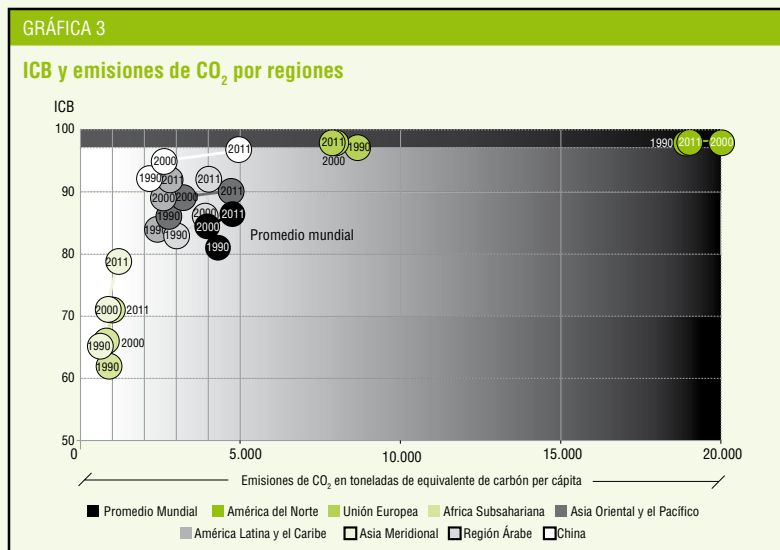
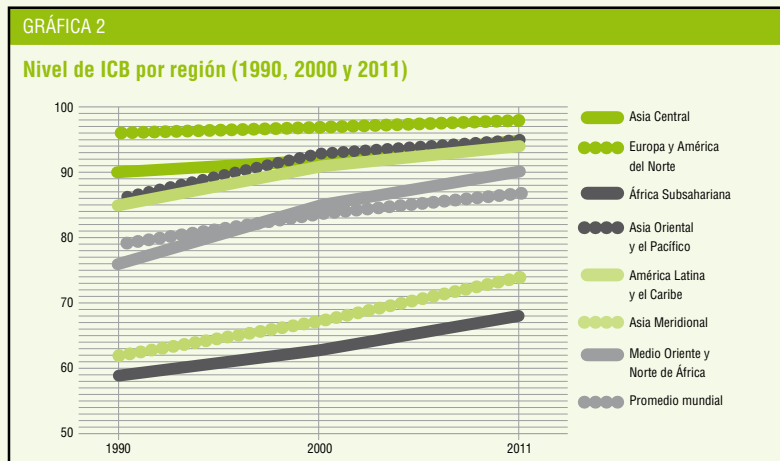
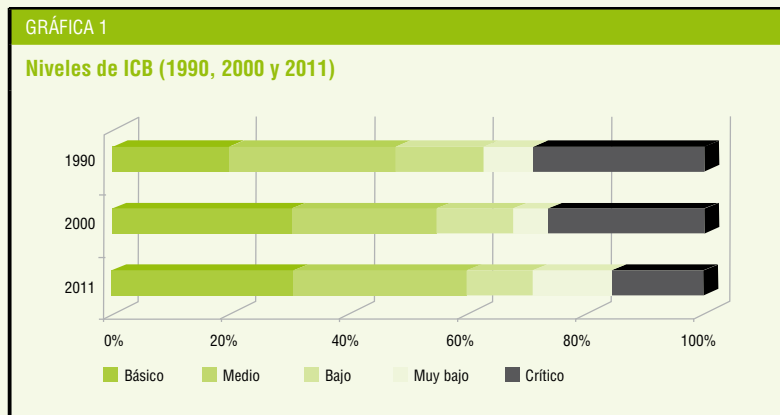
la transición hacia normalizar el funcionamiento del gobierno y los servicios públicos.

El número de países con ICB de nivel medio aumentó de 44 en 1990 a 52 en 2011. Los países que han mejorado de un nivel de ICB bajo o muy bajo a medio son, entre otros: Argelia, Irán, Kuwait, Arabia Saudita, Siria y Túnez (Medio Oriente y Norte de África); Azerbaiyán; Tayikistán, Maldivas y Vietnam (Asia Central, Meridional y Oriental); y Belice, Brasil, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Suriname (América Latina). El Salvador registró el mayor aumento del ICB del grupo, con un incremento de 17 puntos en el período de 1990 a 2011. En cambio, países como Ucrania, Bosnia y Herzegovina, y Tailandia han bajado de un ICB aceptable a uno de nivel medio (ver gráfica 1).

Diecinueve países tuvieron un ICB bajo en 2011. Países como Bolivia, Honduras y Nicaragua en América Latina, y Cabo Verde, Zimbabwe y Swazilandia en África Subsahariana lograron pasar de un ICB muy bajo o crítico a un nivel bajo. En este grupo de países con ICB de nivel bajo, Bhután en Asia Meridional tuvo el mayor aumento, de 28 puntos, que lo llevó de un nivel crítico a uno bajo.

El número de países en la lista con ICB crítico ha disminuido desde 1990, a solo 28 en 2011. Países como Benín, Camerún, Eritrea, Ghana, Kenia, Malawi, Rwanda, Tanzania y Togo en África Subsahariana; Guatemala en América Latina; Djibouti, Egipto, Marruecos y Yemen en Medio Oriente y Norte de África; Laos y Myanmar en Asia Oriental; y Bhután e India en Asia Meridional han logrado superar sus anteriores niveles críticos del ICB. Sin embargo, el número de países en la lista crítica sigue siendo importante, especialmente si se piensa que muchos países pobres que no cuentan con un sistema confiable de recopilación de datos, lo que indica un mal funcionamiento de sus instituciones, muy probablemente tendrían niveles de ICB críticos.

El ICB mundial progresó entre 1990 y 2011, aunque en general el ritmo de progreso entre 2000 y 2011 es menor que entre 1990 y 2000. En 1990 el valor promedio del ICB (ponderado por la población) para los países con datos disponibles fue de 79,4. En 2000 el ICB aumentó 4,9 puntos para llegar a 84,3. El ICB aumentó a 87,1 en 2011, pero con un incremento menor: 2,8 puntos, que es menos que el incremento en la década anterior (ver gráfica 2).



## NOTAS TÉCNICAS<sup>1</sup>

Para calcular el Índice de Capacidades Básicas se utilizan los siguientes indicadores:

- **Tasa de mortalidad de los menores de cinco años.** La tasa de mortalidad de los menores de 5 años se define como la probabilidad de un niño nacido en un año o en un período específico de morir antes de cumplir los 5 años, si está sujeto a las tasas de mortalidad específicas para la edad en ese período, es decir, una probabilidad de morir que se deriva de una tabla de expectativa de vida y que se expresa como una tasa por 1000 nacidos vivos (Estadísticas sanitarias y sistemas de información sanitaria de la Organización Mundial de la Salud, <[www.who.int/healthinfo/statistics/indunder5mortality/en/](http://www.who.int/healthinfo/statistics/indunder5mortality/en/)>). Expresamos este indicador restando  $x/1000$  a 100, donde  $x$  es el número de muertes de menores de 5 por 1000 nacidos vivos.

Los datos para este indicador se obtuvieron de UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2011.

- **Partos atendidos por personal médico especializado.** Se define como el porcentaje de partos de nacidos vivos atendidos por personal especializado en un período dado de tiempo. Los datos para este indicador se obtuvieron principalmente de la Base de Datos del Observatorio Mundial de la Salud (Organización Mundial de la Salud), y en el caso de los países para los que no hay datos de la OMS disponibles, del sitio web oficial de la ONU para los indicadores de los ODM y UNdata 2003-2008 (<[data.un.org/Data.aspx?q=births+attended+by+skilled+personnel&d=SOWC&f=inID%3a21](http://data.un.org/Data.aspx?q=births+attended+by+skilled+personnel&d=SOWC&f=inID%3a21)>). Se imputaron datos para los países del primer mundo (como Alemania, Noruega, EE. UU., etc.) para los que no hay información disponible en las fuentes mencionadas.
- **Educación.** El indicador de salud se compone de tres subindicadores:
  - **Tasa de alfabetización de adultos.** La tasa de alfabetización de adultos es el porcentaje de la población de más de

15 años que es capaz escribir y leer, con entendimiento, una proposición breve y sencilla sobre su vida cotidiana. Se calcula dividiendo el número de personas (de 15+ años) que saben leer y escribir por el grupo etario correspondiente de la población y multiplicando el resultado por 100 (Instituto de Estadística de UNESCO, Glosario, <[glossary.uis.unesco.org/glossary/en/home](http://glossary.uis.unesco.org/glossary/en/home)>).

- **Tasa neta de matrícula en Primaria (TNM).** Se define como el número de alumnos del grupo etario correspondiente que están matriculados, expresado como porcentaje de la población total de ese grupo etario, lo que se calcula dividiendo el número de alumnos (o estudiantes) matriculados que tienen la edad oficial para el nivel primario por la población del mismo grupo etario y multiplicando el resultado por 100 (Instituto de Estadística de UNESCO, Glosario, <[glossary.uis.unesco.org/glossary/en/home](http://glossary.uis.unesco.org/glossary/en/home)>).
- **Tasa de supervivencia al quinto grado.** Es el porcentaje de una cohorte de alumnos matriculados en el primer grado de un nivel o ciclo de educación dado, durante un año escolar dado, que se espera que alcancen el quinto grado (Instituto de Estadística de UNESCO, Glosario, <[glossary.uis.unesco.org/glossary/en/home](http://glossary.uis.unesco.org/glossary/en/home)>).

La fuente principal de estos subindicadores es el centro de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), <[stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF\\_Language=eng&BR\\_Topic=0](http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0)>. Los primeros datos disponibles de 1990 a 1995 se usaron para 1990, los datos disponibles de 1998 a 2002 se usaron para 2000, y los últimos datos disponibles de 2005 a 2011 se usaron para el año 2011. Los datos para 1990 se obtuvieron principalmente del Informe de Seguimiento Mun-

dial (GMR) 2010 y la base de datos del Banco Mundial, pues solo había datos del UIS a partir de 1999, a excepción del indicador de la tasa de alfabetización de adultos. Los datos que no estaban disponibles en el UIS y el GMR se obtuvieron de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): el Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, <[www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/42167/P42167.xml&xsl=/deype/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xslt](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/42167/P42167.xml&xsl=/deype/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xslt)>, y de la División de Estadística de las Naciones Unidas, <[unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/tab5e.htm](http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/tab5e.htm)>. Dado que faltan muchos datos para el indicador de la tasa de supervivencia hasta quinto grado, para los países sin datos se consideró la tasa de supervivencia hasta el último grado de la enseñanza primaria (que también se obtuvo del UIS).

Los datos para cada subindicador fueron re-escalados de 0 a 100 utilizando una fórmula que se tomó del Informe de Desarrollo Humano (HDR). Después de hacer un re-escalamiento de todos los valores de cada subindicador, se computa el indicador de educación haciendo un promedio de los tres subindicadores ajustados, si hay valores para los tres, o tomando el promedio de dos, si falta el valor de uno. No se atribuye ningún valor si falta más de un subindicador.

También se hizo el re-escalamiento de los otros dos indicadores: la tasa de mortalidad de los menores de 5 años y la salud materna. El valor bruto del ICB se calcula tomando el promedio de los valores re-escalados de los tres indicadores, si hay valores para los tres, y del promedio de dos indicadores, si solo hay valores para dos de ellos. No se atribuye ningún valor si falta más de un indicador.

Los valores del índice expresados de 0 a 100 son entonces “re-escalados inversamente” para ubicarlos en el rango original de valores del ICB de manera que sea posible compararlos con los previos cálculos de ICB.

1 El Grupo Técnico para el ICB/IEG se compone del equipo de investigación de Action for Economic Reforms (AER) y Social Watch Filipinas (SWP) - Rene Raya, Maria Luz Aniagan, Karla Machel Raya y Alvelyn Joy Berdan.

## ÍNDICE DE CAPACIDADES BÁSICAS 2011

	Sobrevivencia de menores de 5	Partos atendidos	Niños que llegan a 5º grado	ICB		Sobrevivencia de menores de 5	Partos atendidos	Niños que llegan a 5º grado	ICB
Afganistán	80				Dominica	99	99+	87	96
Albania	99	99	88	96	Ecuador	98	80	82	90
Alemania	99+	99+	95	99	Egipto	98	79	80	90
Angola	84	49	61	67	El Salvador	98	84	79	91
Arabia Saudita	98	99+	85	95	Emiratos Árabes Unidos	99	99+	89	97
Argelia	97	95	82	92	Eritrea	95		38	72
Argentina	99	99	96	98	Eslovaquia	99	98		98
Armenia	98	98	91	96	Eslovenia	99+	99+	98	99
Australia	99+	99		99	España	99+	99	99	99
Austria	99+	99		99	Estados Unidos	99	99		99
Azerbaiyán	97	89	92	93	Estonia	99	99+	96	99
Bahamas	99	99	90	97	Etiopía	90	6	33	58
Bahrein	99	97	94	97	Filipinas	97	62	81	86
Bangladesh	95	18	55	70	Finlandia	99+	99+	97	99
Belarús	99	99+	97	98	Francia	99+	99		99
Bélgica	99+	99+	92	98	Gabón	93	86	76	86
Belice	98	95	94	96	Gambia	90	57	44	70
Benín	88	78	56	76	Georgia	97	98	97	97
Bhután	92	72	70	81	Ghana	93	59	61	77
Birmania / Myanmar	93	37	70	75	Grecia	99+	99	97	99
Bolivia	95	71	84	86	Guatemala	96	51	70	80
Bosnia y Herzegovina	99	99+	89	96	Guinea	86	46	42	64
Botswana	94	95	80	90	Guinea Ecuatorial	86		53	66
Brasil	98	98	89	95	GuineaBissau	81	39	32	56
Brunei Darussalam	99	99+	93	98	Guyana	97	83	90	92
Bulgaria	99	99+	94	98	Haití	91	26		67
Burkina Faso	83	54	36	62	Honduras	97	67	79	86
Burundi	83	34	69	66	Hungría	99	99+	94	98
Cabo Verde	97	78	79	89	India	93	47	62	76
Cambodia	91	44	64	73	Indonesia	96	73	87	88
Camerún	85	59	73	73	Irak	96	80	76	87
Canadá	99	99+		99	Irán	97	97	89	94
Chad	79	21	17	48	Irlanda	99+	99+	97	99
Chile	99	99+	95	98	Islandia	99+	99+	98	99
China	98	96	97	97	Islas Mauricio	98	99+	90	96
Chipre	99+	99+	96	99	Israel	99+	99	97	99
Colombia	98	96	84	94	Italia	99+	99	98	99
Comoros	90	62	73	78	Jamaica	97	98	76	92
Congo RD	80	74	40	64	Japón	99+	99+		99+
Congo Rep.	87	86	51	75	Jordania	98	99	91	96
Corea RD	97	97		95	Kazajstán	97	99+	95	96
Corea Rep.	99+	99+	98	99	Kenia	92	44	78	77
Costa Rica	99	99	92	97	Kirguistán	96	98	90	94
Cote d'Ivoire	88	57	40	68	Kiribati	95	65		84
Croacia	99+	99+	94	98	Kuwait	99	99+	89	97
Cuba	99	99+	97	99	Laos RDP	94	20	61	71
Dinamarca	99+	99+	96	99	Lesotho	92	62	62	77
Djibouti	91	93	30	75	Letonia	99	99+	97	99

	Sobrevivencia de menores de 5	Partos atendidos	Niños que llegan a 5º grado	ICB		Sobrevivencia de menores de 5	Partos atendidos	Niños que llegan a 5º grado	ICB
Líbano	99	98	88	96	Rep. Checa	99+	99+	91	98
Liberia	89	46	47	68	República Centroafricana	83	53	38	62
Libia	98	99+		97	República Dominicana	97	98	71	90
Lituania	99	99+	95	98	Rumania	99	99	91	97
Luxemburgo	99+	99+	94	98	Rusia	99	99+	96	98
Madagascar	94	44	59	75	Rwanda	89	52	57	71
Malasia	99	99+	92	98	Senegal	91	52	44	70
Malawi	89	54	57	72	Serbia	99	99	95	98
Maldivas	99	95	94	97	Sierra Leona	81	42		58
Malí	81	49	46	61	Singapur	99+	99+	96	99
Malta	99	99+	88	97	Siria	98	95	87	95
Marruecos	96	63	67	82	Somalia	82	33		57
Mauritania	88	61	42	69	Sri Lanka	99	99	87	96
México	98	94	93	96	Sudáfrica	94	91	81	89
Moldova	98	99+	90	96	Sudán	89	49	49	69
Mongolia	97	99+	91	96	Suecia	99+	99+	96	99
Montenegro	99	99		98	Suiza	99+	99+		99
Mozambique	86	55	51	68	Suriname	97	90	80	91
Namibia	95	81	85	89	Swazilandia	93	74	75	83
Nepal	95	19	46	68	Tailandia	99	99	88	96
Nicaragua	97	74	60	84	Tanzania	89	51	76	76
Níger	84	33	28	57	Tayikistán	94	88	98	92
Nigeria	86	39	45	64	Togo	90	62	68	77
Noruega	99+	99+	98	99	Trinidad y Tobago	97	98	94	95
Nueva Zelanda	99	99+		99	Túnez	98	95	87	94
Omán	99	99+	83	95	Turkmenistán	96	99+		94
Países Bajos	99+	99+	99	99	Turquía	98	91	89	94
Pakistán	91	39	41	68	Ucrania	99	99	93	97
Panamá	98	89	90	94	Uganda	87	42	62	69
Papua Nueva Guinea	93	53		77	Uruguay	99	99	96	98
Paraguay	98	97	83	94	Uzbekistán	96	99+	93	95
Perú	98	83	86	92	Venezuela	98	95	91	95
Polonia	99	99	96	98	Vietnam	98	88	89	93
Portugal	99+	99+	95	99	Yemen	93	36	53	72
Qatar	99	99+	91	97	Zambia	86	46	67	70
Reino Unido	99	99+		99	Zimbabwe	91	60	87	82

NOTA: 99+ refiere a un valor que sobrepase 99,5. No se redondea a "100" dado que esto implicaría un cumplimiento perfecto que es imposible se dé en la realidad.

## ÍNDICE DE EQUIDAD DE GÉNERO 2012

	Educación	Actividad económica	Empoderamiento	IEG		Educación	Actividad económica	Empoderamiento	IEG
Afganistán	4	17	25	15	Dominica*	100	0	60	0
Albania	94	57	13	55	Ecuador	97	57	58	71
Alemania	100	78	62	80	Egipto	83	29	22	45
Angola	70	73	50	64	El Salvador	98	55	34	62
Arabia Saudita	93	4	15	37	Emiratos Árabes Unidos	98	49	43	63
Argelia	86	44	16	49	Eritrea	45	58	30	44
Argentina	100	68	53	74	Eslovaquia	100	75	43	73
Armenia	100	74	36	70	Eslovenia	100	79	47	75
Australia	100	83	57	80	España	99	71	73	81
Austria	100	68	54	74	Estados Unidos	100	69	47	72
Azerbaiyán	98	64	32	64	Estonia	99	80	52	77
Bahamas*	100	0	34	0	Etiopía	37	71	25	44
Bahrein	97	35	30	54	Federación Rusa	100	81	44	75
Bangladesh	81	65	18	55	Filipinas	100	67	61	76
Belarús	100	71	22	64	Finlandia	100	87	76	88
Bélgica	98	79	61	79	Francia	100	79	51	77
Belize	100	62	46	69	Gabón	92	67	23	61
Benín	43	66	14	41	Gambia	79	71	26	59
Bhután	72	41	9	41	Georgia	98	63	39	67
Birmania/Myanmar*	97	65	0	0	Ghana	79	88	19	62
Bolivia	92	64	43	66	Grecia	99	68	49	72
Bosnia y Herzegovina	98	68	9	58	Guatemala	89	50	6	49
Botswana	100	78	41	73	Guinea*	34	78	0	0
Brasil	98	75	43	72	Guinea Ecuatorial	92	28	7	42
Brunei Darussalam	99	78	39	72	Guinea-Bissau	57	52	20	43
Bulgaria	99	81	47	76	Guyana	98	39	57	64
Burkina Faso	48	75	20	48	Haití	84	45	16	48
Burundi	69	91	47	69	Honduras	100	52	39	63
Cabo Verde	91	62	62	72	Hungría	98	82	40	73
Camboya	71	73	21	55	India	66	33	12	37
Camerún	65	44	15	41	Indonesia	93	57	36	62
Canadá	100	83	57	80	Irak*	61	0	23	0
Chad	13	52	12	25	Irán	95	42	16	51
Chile	99	60	56	72	Irlanda	100	74	48	74
China	95	76	21	64	Islandia	100	82	80	87
Chipre	95	76	32	68	Israel	100	81	44	75
Colombia	99	71	21	64	Italia	99	66	45	70
Comoros	74	70	1	48	Jamaica	97	75	16	63
Congo, R	34	40	12	29	Japón	93	65	14	57
Congo, RD	40	55	12	36	Jordania	97	39	11	49
Corea, R	84	68	26	59	Kazajstán	99	82	44	75
Corea, RDP	0	0	0	0	Kenia	86	75	14	58
Costa Rica	100	61	60	74	Kirguistán	99	71	48	73
Côte d'Ivoire	42	41	12	32	Kiribati	96	0	6	0
Croacia	99	79	44	74	Kuwait	97	57	33	62
Cuba	100	48	56	68	Laos, RDP	75	69	23	56
Dinamarca	100	87	66	84	Lesoto	100	83	34	72
Djibouti	59	64	14	46	Letonia	100	81	51	77

	Educación	Actividad económica	Empoderamiento	IEG		Educación	Actividad económica	Empoderamiento	IEG
Líbano	95	42	28	55	Reino Unido	100	81	47	76
Liberia	86	52	29	56	República Centroafricana*	26	69	0	0
Libia*	0	0	0	0	República Checa	100	74	46	73
Lituania	98	83	48	77	República Dominicana	100	71	44	72
Luxemburgo	100	75	30	68	Rumania	99	80	39	72
Madagascar	94	84	33	70	Rwanda	84	72	74	77
Malasia	98	40	31	56	Senegal	63	57	28	50
Malawi	89	57	32	59	Serbia	98	75	51	75
Maldivas	97	60	31	63	Sierra Leona	33	87	11	44
Mali	35	42	19	32	Singapur	94	71	40	69
Malta	100	58	31	63	Siria	89	38	24	50
Marruecos	72	29	19	40	Somalia*	0	0	0	0
Mauricio	98	59	42	67	Sri Lanka	97	58	31	62
Mauritania	69	61	28	53	Sudáfrica	98	74	66	79
México	98	56	37	64	Sudán	76	25	20	40
Moldova	98	87	45	77	Suecia	99	85	77	87
Mongolia	99	94	50	81	Suiza	98	80	58	79
Montenegro*	0	0	0	0	Suriname*	98	62		0
Mozambique	59	68	48	58	Swazilandia	93	73	31	65
Namibia	100	76	54	77	Tailandia	97	77	39	71
Nepal	65	56	21	47	Tanzania	71	68	42	60
Nicaragua	100	58	64	74	Tayikistán	74	67	13	51
Níger	21	38	18	26	Togo	53	54	14	40
Nigeria*	60	38	0	0	Trinidad y Tobago	99	72	64	78
Noruega	100	90	78	89	Túnez*	93	18	0	0
Nueva Zelanda	100	83	63	82	Turkmenistán	100	73	13	62
Omán	94	13	27	45	Turquía	83	34	19	45
Países Bajos	100	82	56	79	Ucrania	100	67	41	69
Pakistán	55	19	14	29	Uganda	82	59	48	63
Panamá	99	69	60	76	Uruguay	100	72	51	74
Papúa Nueva Guinea	89	88	2	60	Uzbekistán	87	71	13	57
Paraguay	99	70	49	73	Venezuela	100	65	28	64
Perú	96	69	43	69	Vietnam	95	75	41	70
Polonia	100	75	52	76	Yemen	30	40	2	24
Portugal	99	78	55	77	Zambia	78	49	18	49
Qatar	98	53	30	60	Zimbabwe	88	57	21	55

\* No hay datos disponibles para el IEG.

## ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS (SERF)

# Un nuevo enfoque de derechos humanos

Los países tienen el deber de realizar los derechos económicos y sociales en forma progresiva hasta el máximo de los recursos disponibles. Esto significa que para evaluar la medida de la obligación de cada Estado es necesario determinar lo que es razonablemente factible lograr aplicando las mejores políticas y prácticas tecnológicas. Para medir el cumplimiento de los derechos económicos y sociales es necesario considerar tanto el punto de vista de las personas como de los gobiernos. Esto es lo que hace el índice compuesto SERF (por sus siglas en inglés), que se compone de puntuaciones separadas para cada derecho económico y social considerado, y calcula las obligaciones para una realización progresiva por medio de un enfoque novedoso que traza un mapa de la “frontera de posibilidades de realización”.

Si bien existen otros índices de derechos humanos, casi todos se centran en los derechos civiles y políticos, mientras que el nuevo Índice de Cumplimiento de los Derechos Sociales y Económicos (Índice SERF) brinda un mecanismo para determinar en qué medida los países están cumpliendo sus obligaciones de realizar cinco de los derechos humanos sustantivos enumerados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda adecuada, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho al trabajo digno<sup>1</sup>. Lo que distingue a la metodología del índice SERF es la elaboración de Fronteras de Posibilidades de Realización (AFP, por sus siglas en inglés) que indican el nivel de las obligaciones de cada país para la realización progresiva con relación a los diversos aspectos de cada derecho económico y social considerado.

Además, muchas mediciones de derechos humanos y gobernanza se apoyan en información subjetiva ya que utilizan las opiniones de expertos para clasificar las condiciones en los países. Esto plantea ciertas dudas con relación a quién hace estos juicios, qué criterios se aplican, quién publica los índices y para qué fines, y la reproducción de las medidas por los grupos locales de promoción de derechos. En atención a estos peligros, el índice SERF utiliza series de datos cuantitativos basados en encuestas, publicados por organismos internacionales que aseguren la comparabilidad entre países y a los que se puede acceder fácilmente en la Internet.

### La metodología SERF<sup>2</sup>

Los Estados son los principales responsables de la realización de los derechos de los ciudadanos y otras personas que residen dentro de sus fronteras. Tienen una responsabilidad triple: proteger, respetar y cumplir los derechos, y con relación a cada aspecto tienen obligaciones de medios además de obligaciones de re-

1 Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*, (Adoptado el 16 de diciembre de 1966, A. G. res. 2200 (XXI), U.N. GAOR, 21<sup>a</sup> Ses., Supp. No. 16, ONU Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entrada en vigor 3 de enero de 1976).

2 Se puede acceder a un análisis completo del índice SERF y la metodología que se empleó para su desarrollo en los siguientes artículos, que están todos disponibles en el sitio web de la Economic and Social Rights Empowerment Initiative, <[www.serfindex.org](http://www.serfindex.org)>: Fukuda-Parr, Lawson-Remer y Randolph, “An Index of Economic and Social Rights fulfillment: Concept and Methodology,” *Journal of Human Rights*, 8: 195-221, (2009); Randolph, Fukuda-Parr, y Lawson-Remer, “Economic and Social Rights Fulfillment Index: Country Scores and Rankings,” *Journal of Human Rights*, 9: 230-61, (2010); y Fukuda-Parr, Lawson-Remer y Randolph, “SERF index Methodology Version 2011.1: Technical Note”.

CUADRO 1		
Indicadores de derechos básicos		
Derecho social/económico	Índice SERF básico	Índice SERF para países de ingreso alto de OCDE
Derecho a la alimentación	% de niños menores de 5 sin retraso del crecimiento	% de lactantes sin peso bajo al nacer
Derecho a la educación	Tasas de terminación de la escuela primaria Tasas combinadas brutas de matriculación en escuela	Tasas combinadas brutas de matriculación en escuela Puntuaciones PISA promedio en matemáticas y ciencias
Derecho a la salud	Tasa de supervivencia de los menores de 5 años (%) Tasa de supervivencia a los 65 años Tasa de uso de anticonceptivos	Tasa de supervivencia de los menores de 5 años Tasa de supervivencia a los 65 años
Derecho a la vivienda adecuada	% de la población rural con acceso a una fuente de agua mejorada % de la población con acceso a saneamiento mejorado	No hay datos disponibles
Derecho al trabajo digno	% con ingresos > \$2 (\$PPA 2005) por día	% con ingresos > 50% de la mediana de los ingresos % de desempleados que no son desempleados a largo plazo
Derecho a la seguridad social	No hay datos disponibles	No hay datos disponibles

sultado. Las puntuaciones del índice compuesto SERF se componen de puntuaciones separadas para cada uno de los derechos económicos y sociales considerados. La metodología SERF recurre al derecho internacional —el PIDESC y además la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés), los informes de los Relatores Especiales y de los equipos de tareas, seminarios y grupos de trabajo correspondientes— para definir los aspectos pertinentes de los derechos económicos y sociales sustantivos garantizados en virtud del PIDESC y también las obligaciones de los Estados Partes del Pacto. Cuando se considera cualquier aspecto determinado de un derecho económico o social, se comparan dos datos: 1) el nivel de realización de un indicador socioeconómico que refleja el cumplimiento del aspecto del derecho socioeconómico en cuestión, y 2) el nivel de realización factible del indicador socioeconómico en cuestión en atención a la capacidad en recursos del país.

### Los indicadores socioeconómicos habituales miden el grado de disfrute de los derechos

Las Observaciones Generales del CESCR destacan seis derechos sustantivos —alimentación, vivienda adecuada, atención de salud, educación, trabajo digno y seguri-

dad social— y desarrollan los aspectos más importantes de cada uno de ellos. La selección de indicadores del disfrute de los derechos para el índice SERF supuso convertir las descripciones que contienen los documentos legales en aspectos concretos de los derechos, cuyo disfrute puede ser medido cuantitativamente por medio de indicadores socioeconómicos. Además de asegurarse de que los indicadores reflejaran adecuadamente el aspecto en cuestión de los derechos, se aplicaron una serie de criterios para elegir los indicadores que se usarían para construir el índice SERF. En primer lugar, los indicadores elegidos debían basarse en datos confiables, medidos con métodos objetivos, que se pudieran comparar válidamente en el tiempo y entre países, y que fueran accesibles para todos. Segundo, se eligieron indicadores que reflejaran los cambios actuales en el cumplimiento de un derecho determinado para el contexto en cuestión y no que abarcaran todos los aspectos de cada derecho. Se dio prioridad a los indicadores líderes que fueran sensibles a varios de los cambios relevantes sobre los múltiples indicadores individuales de cada aspecto relevante de un derecho. Además, se hizo hincapié en elegir indicadores capaces de distinguir claramente entre los diferentes grados de disfrute en el contexto en cuestión. Algunos de los indicadores significativos para los países de ingreso



alto de la OCDE difieren de los que son significativos para los países en desarrollo. Por ejemplo, en los países de ingreso alto de la OCDE es mucho más relevante un indicador de la calidad de la educación que un indicador de la proporción de los niños que asisten a la escuela primaria o que la completan. Además, este último no discrimina entre los niveles de disfrute del derecho a la educación en los países de ingreso alto de la OCDE. En consecuencia, el Índice SERF en realidad son dos: el Índice SERF básico que se aplica a la mayoría de los países, y un índice complementario, el Índice SERF para los países de ingreso alto de la OCDE.

### *Las Fronteras de Posibilidades de Realización (APF): cómo identificar el nivel de las obligaciones del Estado*

El PIDESC compromete a los gobiernos a lograr la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales *de manera progresiva*. Su artículo 2.1. dice:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

La cláusula de “realización progresiva” es un reconocimiento de que los Estados tienen puntos de partida muy diferentes en lo que se refiere a su capacidad de lograr un disfrute pleno de los derechos económicos y sociales. La idea de la realización progresiva lleva implícito que la capacidad de un gobierno de lograr la efectividad de los derechos depende del nivel de recursos (financieros y otros) disponibles en el país. Por ejemplo, el disfrute del derecho al más alto nivel posible de salud no se puede lograr de la noche a la mañana, pues hay que construir instalaciones, capacitar personal y establecer políticas con incentivos para empresas y hogares, a los efectos de que las personas puedan acceder a la atención de salud. Para esto son necesarios recursos financieros que pueden superar la capacidad de los gobiernos y los hogares.

En consecuencia, no se puede evaluar el cumplimiento de este derecho humano por los Estados solamente por los resultados (el disfrute de los derechos por las personas). Por ejemplo, no se puede comparar el desempeño de Estados Unidos y Malawi en función de sus niveles respectivos de mortalidad materna debido a la enorme diferencia de capacidades entre esos dos países. El desempeño de un país en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos económicos y sociales depende tanto de: (a) los resultados en términos de los derechos económicos y sociales que las personas efectivamente disfrutan, tal como surgen de las estadísticas socioeconómicas que permiten hacer estimaciones para los derechos concretos; y (b) la capacidad de cumplimiento de una sociedad, tal como surge de la cantidad total de recursos económicos disponibles para el Estado portador de obligaciones.

El nivel de obligación de un Estado depende de su capacidad en términos de recursos y esto supone que

para evaluar la medida de las obligaciones de cada Estado es necesario determinar lo que es razonablemente factible lograr aplicando las mejores políticas y prácticas tecnológicas a sus recursos limitados. No es una tarea sencilla. Concretamente, ¿cómo se determina si un país ha comprometido “el máximo de los recursos de que dispone” a la realización de los derechos económicos y sociales? Como observa Audrey Chapman: “[eso] requiere el desarrollo de una multiplicidad de estándares de desempeño para cada derecho en relación con los diversos contextos de los países”<sup>3</sup>.

Las Fronteras de Posibilidades de Realización brindan los criterios de referencia para el nivel de obligación de cada país en un momento dado para cada aspecto de los derechos considerados. Para determinar las Fronteras de Posibilidades de Realización (APF) se empezó por desarrollar un diagrama de dispersión de logros para un indicador concreto como función del PIB per cápita (medido en dólares de paridad de poder adquisitivo, \$PPA), nuestro indicador de recursos disponibles, usando datos de todos los países para el período 1990 a 2008. En la nube de puntos se identificaron observaciones de frontera y se utilizaron técnicas estadísticas para trazar una curva ajustada a esa frontera. La APF resultante muestra el nivel de realización con relación a un indicador que es factible cuando se usan las mejores prácticas a cada nivel del PIB per cápita, que es nuestro indicador de capacidad en recursos. Podría plantearse que estados con presupuestos más grandes, mayores ingresos o mejores instituciones tienen más capacidad para hacer efectivos los derechos económicos y sociales que aquellos que tienen el mismo ingreso per cápita pero presupuestos más pequeños o instituciones menos adecuadas. Sin embargo, la capacidad de un Estado depende de las opciones que haga en materia de políticas fiscales y estructura institucional. La obligación de realizar los derechos económicos y sociales de manera progresiva requiere que los estados reúnan y gasten recursos al nivel necesario para cumplir con sus obligaciones en relación con esos derechos. Por lo tanto corresponde medir la capacidad en recursos como la totalidad de los recursos que el estado tiene disponibles, no la porción de los mismos que resuelva utilizar. El uso de datos de un período reciente pero bastante prolongado nos permite trazar una frontera estable para el mediano plazo que facilita las comparaciones a través del tiempo.

Por ejemplo, el cuadro 1 muestra la APF para la tasa de supervivencia infantil, que es un elemento de nuestro índice del derecho a la salud. Cada punto negro es la tasa de supervivencia infantil (100% - el % de la tasa de mortalidad de los menores de 5 años) en un país determinado en un año determinado. La APF de la tasa de supervivencia infantil crece con el ingreso per cápita hasta que el ingreso per cápita alcanza los \$ 6.350 (\$PPA 2005) y luego permanece constante (en meseta) lo que indica que aplicando las mejores prácticas se puede garantizar plenamente este aspecto del derecho a la salud una vez que el ingreso per cápita del país llega a \$6.350. La forma de la frontera para niveles de ingreso per cápita por debajo de \$6.350 muestra el ritmo al que se puede

transformar recursos en una mayor mejoría de la tasa de supervivencia infantil. Las APF de los diferentes aspectos de los derechos tienen diferentes formas y se aplanan a diferentes niveles del ingreso per cápita lo que indica que es más fácil transformar recursos en ciertos aspectos del disfrute de derechos que en otros, y que es factible satisfacer algunos aspectos de ciertos derechos a un nivel de ingreso per cápita más bajo que para otros. **El nivel de obligación de un país en un momento determinado con relación a cualquier aspecto concreto de un derecho se determina entonces como el valor de la frontera de la APF al nivel del PIB per cápita de ese país.**

### *Evaluación del cumplimiento por los países de sus obligaciones de resultado*

Un elemento llamativo de cada uno de los diagramas de frontera es la gran diferencia en el disfrute de los derechos entre países con niveles similares de PIB per cápita. Por ejemplo, tal como se observa en el diagrama de frontera de la tasa de supervivencia infantil, esta tasa varía entre el 75% y el 98% en países con niveles de ingreso per cápita de \$2.000 (\$PPA 2005). Esta variación es sorprendentemente grande, aun en países con niveles de ingreso per cápita de \$10.000—desde aproximadamente el 80% hasta casi el 100%—aunque esta cifra supera ampliamente el nivel de ingreso per cápita necesario para realizar plenamente este aspecto del derecho a la salud. Estas disparidades indican diferencias de la medida en que los países cumplen sus compromisos de hacer efectivo un aspecto concreto de un derecho.

La puntuación del indicador de desempeño para un aspecto concreto de un derecho se calcula como el porcentaje del valor de frontera logrado para el indicador. De manera que, por ejemplo, si el país logra una tasa de supervivencia infantil del 72% pero el valor de frontera del indicador al nivel de PIB per cápita del país es 90%, entonces la puntuación del país en el indicador de desempeño referido a la supervivencia infantil es 80%, lo que indica que el país solo está logrando el 80% del nivel factible dado sus recursos<sup>4</sup>. En caso de que un país tenga ingresos más que suficientes para garantizar el disfrute pleno de un aspecto de un derecho pero no lo hace, su puntuación en el indicador de desempeño incluirá una penalización: la penalización será más alta, y por tanto la puntuación para el indicador de desempeño se reducirá más, cuanto más baja sea su realización del disfrute y cuanto mayor sea la proporción entre su ingreso per cápita y el nivel de ingreso per cápita necesario para garantizar el disfrute pleno de ese aspecto del derecho<sup>5</sup>.

4 El rango práctico de los indicadores es distinto. Por ejemplo, la tasa de supervivencia infantil más baja observada en cualquier país desde 1990 es del 68%, mientras que la tasa de supervivencia a los 65 años más baja observada es del 20%. En consecuencia, se modifica la escala de los indicadores para que refleje su rango práctico antes de computar las puntuaciones del indicador de desempeño. Para más detalles véase *SERF Index Methodology Version 2011.1 Technical Note*, <[www.serfindex.org/data](http://www.serfindex.org/data)>.

5 La fórmula de la penalización se determinó en función de un conjunto de axiomas que definen las características deseables de una penalización de este tipo (véase Fukuda-Parr, Lawson-Remer y Randolph, “An Index of Economic and Social Rights fulfillment: Concept and Methodology”, *Journal of Human Rights*, 8: 195-221, (2009)) y se sometió a revisión en numerosos seminarios y talleres. La fórmula definitiva adoptada para la penalización está explicada en “SERF Index Methodology Version 2011.1 Technical Note”, disponible en <[www.serfindex.org/data](http://www.serfindex.org/data)>.

3 Chapman, Audrey. “The Status of Efforts to Monitor Economic, Social and Cultural Rights”, capítulo 7, en *Economic Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues*, Shareen Hertel y Lanse Minkler (ed.), (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 143-164

Se construye un Índice del Derecho para cada uno de los derechos económicos y sociales sustantivos y el Índice SERF agrega los Índices de los Derechos que lo componen. Los Índices de los Derechos Componentes se construyen como el promedio simple de las puntuaciones en los indicadores de desempeño pertinentes a cada derecho. Por ejemplo, el Índice Básico del derecho a la educación, es el promedio de las puntuaciones ajustadas del indicador de desempeño para la tasa de terminación de la escuela primaria y la tasa combinada de matriculación en la escuela. En los casos en que se usa un indicador único para medir el desempeño con relación a un derecho sustantivo, el índice del derecho sustantivo es simplemente la puntuación para el indicador de desempeño en el indicador correspondiente. Por ejemplo, el Índice Básico del derecho a la alimentación, es la puntuación ajustada del indicador de desempeño para el porcentaje de niños que no tienen retraso del crecimiento (baja estatura para su edad). El propio Índice SERF se construye como el promedio de los Índices de los Derechos Componentes<sup>6</sup>.

### Desempeño del país según el Índice SERF<sup>7</sup>

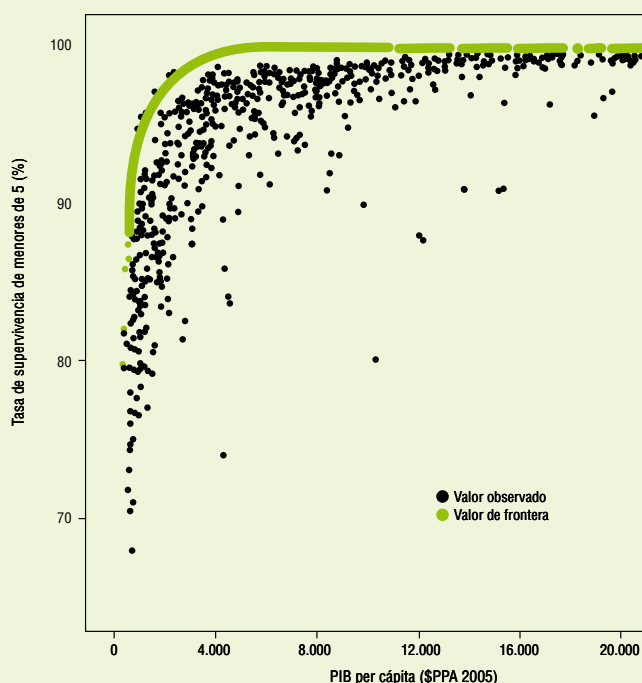
Se puede calcular el Índice SERF básico para 99 países, y el Índice SERF complementario para países de ingreso alto de OCDE, para 24 países más. Se puede calcular los Índices de los Derechos Componentes para un número mucho mayor de países. En el caso del Índice SERF básico, se puede calcular los índices del derecho a la alimentación, la educación, la salud, la vivienda y el trabajo para 123, 145, 131, 144 y 118 países respectivamente. En el caso del Índice Complementario, se puede calcular para 28, 27, 28 y 25 países en el caso de los índices para el derecho a la alimentación, la educación, la salud y el trabajo, respectivamente.

La medida en que los países cumplen sus compromisos de garantizar la realización de los derechos económicos y sociales varía enormemente. Ninguno de los países para los que se puede calcular ya sea el Índice SERF Básico o el Complementario logra cumplir plenamente sus compromisos con relación a todos los derechos económicos y sociales al mismo tiempo. El país con mejor desempeño, el Uruguay, logra una puntuación apenas por encima del 94% en el Índice SERF mientras que el país de la OCDE con mejor desempeño, Finlandia, tiene una puntuación que prácticamente llega al 95%. Aunque varios países cumplen plenamente sus compromisos con relación a derechos económicos y sociales concretos, otros países están muy lejos de cumplir con cualquiera de sus compromisos con relación a cada uno de los cinco derechos económicos y sociales. Guinea Ecuatorial tiene una puntuación del 20% en el índice SERF y sus puntuaciones para los índices de los derechos componentes varían entre poco más del 3% a algo menos del 29%. La puntuación media en el

## LA FRONTERA DE POSIBILIDADES DE REALIZACIÓN: EL EJEMPLO DE LA SUPERVIVENCIA INFANTIL

Se determina el nivel de obligación del Estado mediante el desarrollo de una Frontera de Posibilidades de Realización que identifica el nivel más alto de disfrute logrado por cualquier país a cada nivel de ingreso per cápita. Para ello se empieza por desarrollar un diagrama de dispersión del valor del indicador en cuestión que se observa en cada país como función de su PIB per cápita en ese momento (ajustado para la inflación y las diferencias en poder adquisitivo usando \$PPA 2005), y luego usando técnicas estadísticas para trazar una curva ajustada a las observaciones de frontera. A continuación se muestra la Frontera de Posibilidades de Realización para la tasa de supervivencia infantil (menores de 5 años). Cada punto negro es una observación de un país determinado en un año determinado entre 1990 y 2008. La curva verde es la Frontera de Posibilidades de Realización resultante para la tasa de supervivencia de menores de 5 años. El nivel de obligación de un país será la tasa de supervivencia de menores de 5 años que corresponda al nivel de PIB per cápita del país.

Frontera: Supervivencia menores de 5 = 100,895 – 7334.1/PIB per cápita  
Máximo restringido al 99,74%



índice SERF básico es apenas inferior al 72%; es bastante mayor, casi el 90%, en el índice complementario para países de ingreso alto de OCDE. La puntuación media presenta variaciones en los índices de los diferentes derechos componentes. Para los países principales, el rango va del 71% al 79% para el derecho a la alimentación y a la educación, respectivamente. Para los países de ingreso alto de OCDE el rango es mayor: del 62% a casi el 98% para el derecho al trabajo y a la educación, respectivamente. Queda claro que en la mayoría de los países todavía se puede mejorar bastante. El sitio web de la Economic and Social Rights Empowerment Initiative (Iniciativa de empoderamiento en derechos económicos y sociales), <[www.serfindex.org/data](http://www.serfindex.org/data)>, ofrece planillas para descargar con los datos del desempeño de cada país en el índice SERF y los índices de los derechos que lo componen.

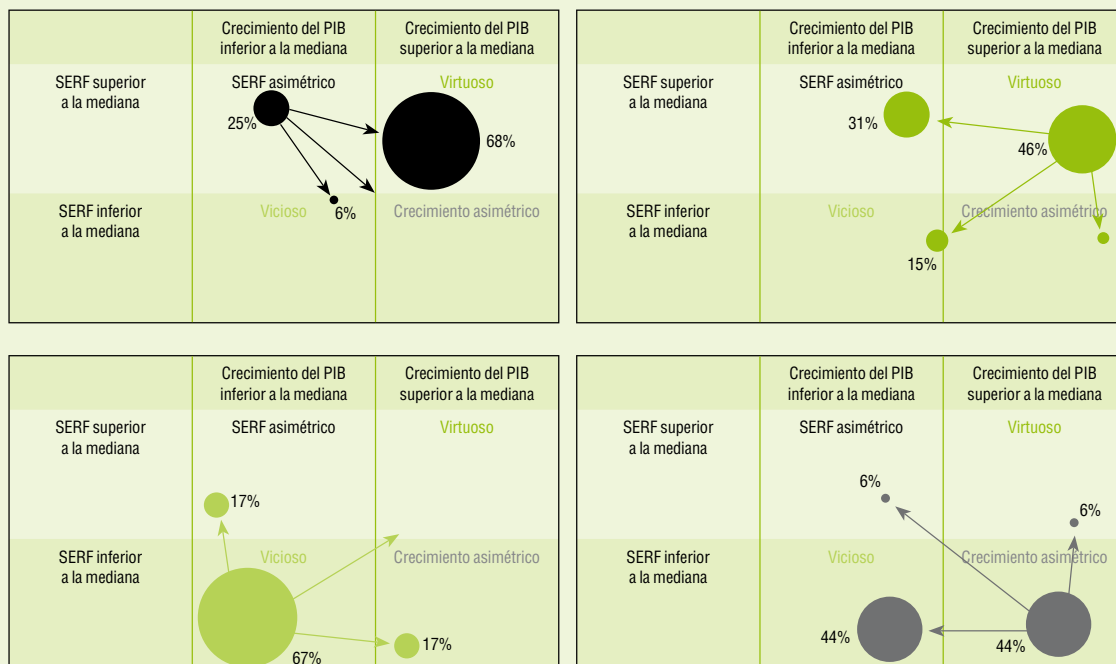
### Un asunto político importante: los ciclos virtuosos y viciosos

El PIDESC compromete a los países a destinar “el máximo de los recursos disponibles” a mejorar el disfrute de los derechos económicos y sociales. Una pregunta clave es si los países que respetan este compromiso lo hacen en detrimento de la generación de recursos adicionales que podrían permitir un disfrute aún mayor de los derechos económicos y sociales en el futuro. Una aplicación reciente de la metodología del SERF, el *Índice SERF Internacional Histórico* permite comprender este asunto (próximamente en <[www.serfindex.org/data](http://www.serfindex.org/data)>). También identifica los países donde el disfrute de los derechos con relación a la capacidad en recursos ha venido creciendo a través del tiempo, lo que denota el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del PIDESC,

6 Se puede utilizar otras formas de ponderación que atribuyan más peso a los derechos en los que el país tenga un desempeño más deficitario.

7 Los resultados presentados corresponden a la versión más reciente del conjunto de datos (International SERF Index Dataset Version 2011.1), disponible en <[www.serfindex.org/data](http://www.serfindex.org/data)>. Es una versión retocada de la que se presentó en el artículo de Randolph, Fukuda-Parr y Lawson-Remer, “Economic and Social Rights Fulfillment Index: Country Scores and Rankings”, *Journal of Human Rights*, 9: 230-61, (2010).

## FOMENTAR LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES ES BUENO PARA EL CRECIMIENTO



El diagrama anterior marca el punto de partida de los países en 1995 y ubicación en 2005. Se consideran cuatro posiciones iniciales y finales posibles: 1) países con tasas de crecimiento del PIB per cápita y puntuaciones en el índice SERF inferiores a la mediana de la muestra: celda del ciclo vicioso. 2) Países con tasas de crecimiento del PIB per cápita y puntuaciones en el índice SERF superiores a la mediana de la muestra: celda del ciclo virtuoso. 3) Países con tasas de crecimiento del PIB per cápita superiores a la mediana pero puntuaciones en el índice SERF inferiores a la mediana: crecimiento asimétrico. 4) Países con puntuaciones en el índice SERF superiores a la mediana pero tasas de crecimiento del PIB

per cápita inferiores a la mediana: SERF asimétrico. Los globos muestran el porcentaje de países que terminan en cada una de las cuatro posiciones según su punto de partida. Puede verse que los países que priorizan el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos económicos y sociales por encima del crecimiento son los que tienen más probabilidades de terminar en la celda del ciclo virtuoso mientras que los países que priorizan el crecimiento del PIB per cápita por encima del cumplimiento de los compromisos en materia de derechos económicos y sociales muy difícilmente terminen en la celda del ciclo virtuoso y es bastante probable que vuelvan a la celda del ciclo vicioso.

y además los países que están violando el principio de no retroceso.

En general, el cumplimiento por los países de sus obligaciones de resultado está mejorando; el valor promedio entre países del índice SERF básico internacional histórico aumentó del 60% al 75% entre 1975 y 2005. El progreso más marcado fue con relación al derecho a la educación: en esos 40 años la puntuación media en el índice histórico para la educación aumentó del 35% al 72%. Fue menos pronunciado, pero no despreciable, para los países de ingreso alto de OCDE. A pesar de estos adelantos, hay motivos de preocupación. Primero, el progreso de los países principales fue más sólido entre 1975 y 1985; el ritmo de mejoría se enlenteció entre 1985 y 1995, y volvió a frenarse entre 1995 y 2005. Además, se observó una amplia variación en el desempeño, y con frecuencia se violó el principio de no retroceso durante un decenio o más. En la mitad de los países hubo retroceso con relación a alguno de los derechos en uno o más períodos.

Una forma de analizar si hay una disyuntiva entre la realización de los derechos económicos y sociales

en el presente y el desarrollo de recursos para mejorar el disfrute de los derechos económicos y sociales en el futuro es comparar los resultados de los países en una década y en la siguiente. Para ello, empezamos por dividir en cuatro grupos los países para los que se podría computar el índice SERF básico internacional histórico tanto para la década de 1990 como para la de 2000:

- Los países cuya puntuación en el índice SERF y la tasa de crecimiento del ingreso per cápita en la década fue inferior a los valores medianos: son los países que están atrapados en un ciclo vicioso.
- Los países cuya puntuación en el índice SERF y la tasa de crecimiento del ingreso per cápita en la década fue superior a los valores medianos: son los países en un ciclo virtuoso.
- Los países cuya puntuación en el índice SERF fue superior al valor mediano pero cuyo ingreso per cápita creció por debajo del valor mediano: los llamaremos de SERF asimétrico.
- Y los países cuyo ingreso per cápita creció por encima del valor mediano pero cuya puntuación

en el índice SERF fue inferior al valor mediano: los llamaremos de crecimiento asimétrico.

Tomando el punto de partida de los países –ciclo vicioso, ciclo virtuoso, SERF asimétrico o crecimiento asimétrico– se puede observar cómo terminaron la década siguiente. El cuadro 2 muestra los resultados. Los hallazgos del análisis revelan claramente que los países con crecimiento asimétrico rara vez se acercaron al ciclo virtuoso y de hecho era tan probable que se acercaran al ciclo vicioso como que permanecieran en la categoría de crecimiento asimétrico. En cambio, era mucho más probable que los países de SERF asimétrico se acercaran al ciclo virtuoso, y, de lo contrario, con contadas excepciones permanecieron en la categoría de SERF asimétrico. En suma, era poco probable que los países que se esforzaron por cumplir sus compromisos en materia de derechos económicos y sociales tuvieran en consecuencia un menor crecimiento del ingreso per cápita. Al contrario, los resultados sugieren que fomentar los derechos económicos y sociales es bueno para el crecimiento. ■

## Índice SERF para países básicos

País	Países con datos completos						País	Países con datos completos					
	País básico: valor del índice SERF	País básico: valor del índice del derecho a la alimentación	País básico: valor del índice del derecho a la salud	País básico: valor del índice del derecho a la educación	País básico: valor del índice del derecho a la vivienda	País básico: valor del índice del derecho al trabajo		País básico: valor del índice SERF	País básico: valor del índice del derecho a la alimentación	País básico: valor del índice del derecho a la salud	País básico: valor del índice del derecho a la educación	País básico: valor del índice del derecho a la vivienda	País básico: valor del índice del derecho al trabajo
Uruguay	94,05	79,45	95,63	98,98	100,00	96,17	Togo	76,73	99,75	70,26	78,15	35,50	100,00
Jordania	93,65	96,27	84,57	93,76	95,27	98,37	Azerbaiyán	76,38	63,03	76,95	91,85	50,05	100,00
Belarus	93,41	95,79	85,23	92,45	93,56	100,00	Perú	75,89	57,34	88,72	96,88	58,04	78,46
Moldova	92,15	100,00	88,69	85,42	89,83	96,82	Congo, Rep. Dem.	75,49	73,29	66,70	92,28	45,21	100,00
Kirguistán	92,13	100,00	80,59	92,52	97,48	90,06	Malawi	74,39	31,40	69,14	77,11	94,31	100,00
Cuba	92,07	98,16	97,15	87,72	87,98	89,32	Burundi	73,85	19,41	59,95	93,50	96,37	100,00
Ucrania	90,69	76,61	83,00	98,62	95,24	100,00	Timor-Leste	73,24	24,23	70,03	91,31	80,64	100,00
Chile	90,59	100,00	87,60	86,64	79,43	99,30	Bolivia	72,17	59,40	78,45	95,78	47,51	79,74
Serbia	90,35	89,48	78,83	90,96	92,48	100,00	Ghana	71,95	86,59	60,01	78,67	52,25	82,22
Jamaica	89,84	98,57	86,03	86,70	83,19	94,73	Kenia	71,57	67,65	56,31	84,98	51,09	97,81
Guyana	89,25	91,02	68,95	98,24	94,68	93,33	Rwanda	68,83	33,71	59,07	72,49	78,90	100,00
Bulgaria	88,52	88,49	78,02	76,62	100,00	99,48	Nepal	67,91	37,96	86,58	79,01	72,99	63,02
Argentina	88,34	88,33	87,31	97,78	77,58	90,69	Comoras	66,88	35,41	68,66	81,02	76,25	73,05
Brasil	87,42	91,11	90,08	96,47	75,81	83,61	Guatemala	65,83	17,78	76,11	72,31	86,60	76,38
Georgia	86,62	92,35	80,15	92,41	96,86	71,31	Indonesia	65,71	45,01	85,16	93,43	63,88	41,09
Kazajistán	86,60	72,77	70,51	98,42	91,31	100,00	Bangladesh	64,18	50,90	87,27	58,28	83,42	41,05
Túnez	86,11	91,11	86,84	84,04	81,58	86,97	Senegal	63,31	98,91	47,96	52,41	62,60	54,68
Malasia	85,15	75,93	84,08	80,04	95,71	90,00	Sierra Leona	61,46	49,90	30,20	100,00	27,20	100,00
Tailandia	85,14	79,38	88,09	74,52	96,20	87,51	Mozambique	61,33	50,98	46,94	76,79	31,94	100,00
Armenia	84,98	83,58	83,14	89,34	91,17	77,65	Mauritania	60,94	76,86	46,81	59,63	42,84	78,57
Rusia	84,82	76,18	82,24	85,49	80,18	100,00	Lesotho	60,58	45,20	49,44	73,07	66,53	68,65
Albania	84,76	62,33	89,58	81,80	97,60	92,48	Botswana	60,36	52,64	59,63	86,67	63,08	39,79
Irán	84,74	72,35	89,82	91,03	79,94	90,56	Guinea-Bissau	60,15	52,51	44,91	49,81	53,53	100,00
México	84,37	72,78	90,02	92,66	77,98	88,43	Camboya	59,87	53,71	66,85	73,14	49,96	55,69
Turquía	84,24	75,29	88,80	78,96	88,96	89,20	Bhután	59,78	32,70	65,16	71,16	77,30	52,59
Rumania	83,98	82,57	88,43	88,54	63,85	96,52	Namibia	58,71	58,52	70,52	70,22	57,26	37,02
República Dominicana	83,85	88,15	86,59	78,50	80,13	85,87	Etiopía	58,10	39,21	58,08	67,36	25,85	100,00
Sri Lanka	83,81	85,61	91,14	88,29	91,05	62,97	Camerún	56,92	59,19	47,31	67,97	57,13	53,02
Paraguay	83,78	83,82	92,97	86,56	68,59	86,99	Pakistán	56,73	48,55	65,94	49,06	74,09	46,02
Macedonia	83,54	82,92	68,08	80,10	91,45	95,18	Zambia	56,71	44,18	46,98	91,94	61,46	39,00
Ecuador	83,51	58,51	90,56	95,13	88,10	85,24	India	56,06	32,70	74,74	82,64	62,55	27,67
Liberia	83,13	90,10	73,17	99,08	53,29	100,00	Cote d'Ivoire	55,76	54,52	51,14	46,03	54,45	72,65
Argelia	82,67	79,77	83,78	90,41	85,48	73,91	Djibouti	55,59	54,52	52,37	31,72	63,01	76,33
Gambia	81,65	88,99	53,44	75,22	96,71	93,88	Lao RDP	55,07	36,16	72,44	70,40	61,14	35,22
Belice	81,60	70,05	77,22	90,74	93,82	76,18	Malí	53,70	65,09	32,75	62,11	53,01	55,57
Nicaragua	81,55	93,29	94,09	76,23	67,04	77,09	Guinea	53,52	64,18	52,26	63,10	51,53	36,53
Egipto	81,41	58,37	84,92	84,88	96,64	82,25	Benín	52,50	45,81	58,51	68,76	48,59	40,81
Venezuela	80,55	74,91	90,96	89,61	60,95	86,32	Yemen	51,84	13,29	63,89	57,91	62,31	61,81
El Salvador	80,04	67,94	87,64	78,86	80,05	85,71	Níger	51,14	27,56	48,10	47,06	32,99	100,00
Tayikistán	79,91	71,17	73,86	93,60	84,65	76,25	Swazilandia	50,54	61,76	50,69	63,89	57,81	18,56
China	79,73	90,43	94,82	83,58	65,83	63,98	Gabón	50,03	52,30	54,07	54,06	20,29	69,44
Colombia	79,54	78,23	91,74	95,19	67,64	64,92	Congo, Rep.	48,35	61,86	53,70	66,61	33,27	26,31
Vietnam	78,79	58,39	98,59	85,80	92,52	58,66	Madagascar	47,87	29,91	66,44	81,89	25,98	35,14
Uzbekistán	78,60	93,59	85,79	89,14	94,36	30,12	Tanzania	47,70	49,33	57,12	76,75	43,73	11,60
Trinidad y Tobago	78,56	92,96	68,18	66,58	84,06	81,05	Burkina Faso	46,77	49,13	45,12	41,36	51,44	46,80
Mongolia	77,79	73,34	81,47	92,20	52,46	89,46	Nigeria	42,51	47,70	33,35	66,71	43,29	21,50
Filipinas	77,53	69,17	83,36	90,79	86,60	57,70	Chad	39,79	46,94	30,12	38,53	32,39	50,95
Suriname	77,42	86,89	74,24	74,87	80,03	71,07	Angola	34,75	26,61	23,51	45,78	45,30	32,57
Marruecos	77,33	77,42	87,12	68,34	65,93	87,85	Guinea Ecuatorial	20,22	26,99	23,12	28,89	18,66	3,41
Honduras	76,98	64,62	88,04	82,90	76,96	72,39							

## Índice SERF para países básicos

Pais	Pais básico: valor del Índice SERF	Pais básico: valor del índice del derecho a la alimentación	Pais básico: valor del índice del derecho a la salud	Pais básico: valor del índice del derecho a la educación	Pais básico: valor del índice del derecho a la vivienda	Pais básico: valor del índice del derecho al trabajo	Pais	Pais básico: valor del Índice SERF	Pais básico: valor del índice del derecho a la alimentación	Pais básico: valor del índice del derecho a la salud	Pais básico: valor del índice del derecho a la educación	Pais básico: valor del índice del derecho a la vivienda	Pais básico: valor del índice del derecho al trabajo
<b>Países con datos incompletos</b>													
Aruba							Lituania			77,30	83,25		100,00
Andorra							Letonia		78,46	86,60	77,48		100,00
Afghanistan	13,13	24,32	59,10	51,13			Macao (China)			86,93			
Anguila							Mónaco						
Antillas Holandesas							Maldivas	61,48	76,29	89,26	92,68		
Emiratos Árabes Unidos	41,18	74,10	78,40	94,68			Islas Marshall						
Samoa Americana							Malta			85,92	100,00		
Antigua y Barbuda					86,64		Myanmar						
Bahrein	71,16	86,45	86,38				Montenegro	89,81	77,79			91,06	100,00
Bahamas			82,33				Islas Marianas del Norte						
Bosnia y Herzegovina	86,58			95,50	100,00		Montserrat						
Bermuda							Mauricio	82,33	88,49	75,94	91,93		
Barbados					100,00		Mayotte						
Brunei Darussalam			85,58				Nauru						
Islas Vírgenes Británicas							Nueva Caledonia						
República Centroafricana	59,75		50,38	61,01	100,00		Niue						
Islas del Canal							Omá	75,00	75,08	51,64	68,53		
Islas Cook							Panamá	68,98		92,55	65,26	75,40	
Cabo Verde		87,70	85,28	72,20	67,70		Palaos						
Costa Rica		97,77	79,06	90,39	96,27		Papúa Nueva Guinea	43,73	62,19		45,78	47,88	
Islas Caimán							Puerto Rico						
Chipre			90,47	100,00			Corea, Rep. Dem.						
Domínica			70,01	84,45			Polinesia Francesa						
Eritrea	57,65	60,70	56,31	49,50			Qatar			77,19	100,00		
Estonia		88,27	95,56	92,19	100,00		Arabia Saudita	81,34	71,14	80,47	70,75		
Guayana Francesa							Sudán	57,68	47,83	43,43	50,03		
Fiji		75,83	81,99	61,34			Singapur	91,79	91,34		100,00		
Islas Feroe							Islas Salomón		69,74	57,65	55,25		
Micronesia, Est. Fed.					63,62		San Marino						
Guadalupe							Somalia						
Gibraltar							Santo Tomé y Príncipe	83,73		79,02	66,87	85,85	
Granada		85,42	92,01	94,18			Eslovenia		94,60	88,11	98,98	100,00	
Groenlandia							Seychelles			95,82		100,00	
Guam							Siría	64,74	88,80	88,31	91,53		
Hong Kong (China)			85,21				Islas Turcas y Caicos						
Croacia		91,27	90,84	96,54	100,00		Turkmenistán	80,65	70,43			66,27	
Haití	87,31	72,41		45,91	58,02		Tokelau						
Isla de Man							Tonga		70,88	97,54	97,97		
Irak	71,13		68,31	68,30			Tuvalu						
Israel			92,99	100,00			Uganda	65,45	50,02		73,77	77,60	
Kiribati			96,39	48,71			San V. y las Grenadinas			93,68			
San Kitts y Nevis			88,25	95,51			Islas Vírgenes (EE. UU.)						
Kosovo							Vanuatu		75,60	68,85	67,23		
Kuwait	30,29		76,46				Cizjordania y Gaza						
Libano	74,47	83,87	73,89	98,46			Wallis y Futuna						
Libia	60,51			76,45			Samoa		77,58	92,77	95,45		
Santa Lucía		79,72	86,75	91,00	49,06		Sudáfrica		57,58	71,39	70,22	46,60	
Liechtenstein			88,39				Zimbabwe			97,62			

## Índice SERF para países de ingreso alto de OCDE

País	País de OCDE de ingreso alto: valor del índice del derecho a la alimentación	País de OCDE de ingreso alto: valor del índice del derecho a la salud	País de OCDE de ingreso alto: valor del índice del derecho a la educación	País de OCDE de ingreso alto: valor del índice del derecho al trabajo	País de OCDE de ingreso alto: valor del índice SERF
<b>Países con datos completos</b>					
Finlandia	99,75	98,43	100,00	80,38	94,64
Suecia	100,00	99,85	82,66	88,49	92,75
Corea, Rep.	99,56	97,76	95,65	76,22	92,30
Noruega	97,84	99,61	79,28	89,28	91,50
Dinamarca	97,13	96,30	87,53	84,86	91,46
Canadá	95,26	98,04	90,59	73,53	89,36
Países Bajos	96,78	98,76	92,07	67,71	88,83
Australia	94,41	99,05	92,23	68,31	88,50
Polonia	96,06	92,79	90,94	67,21	86,75
Austria	92,48	98,55	82,52	72,29	86,46
Francia	93,73	98,90	83,09	62,05	84,44
República Checa	93,98	95,77	84,51	62,52	84,19
Suiza	93,19	99,23	82,46	60,18	83,77
España	92,95	99,30	83,61	57,88	83,43
Hungría	92,30	89,89	87,67	61,20	82,76
Reino Unido	91,81	97,45	81,44	59,65	82,59
Irlanda	98,03	98,72	86,71	43,99	81,86
Japón	86,80	99,72	86,46	53,94	81,73
Bélgica	91,04	98,12	86,93	48,36	81,11
Estados Unidos	88,58	94,44	75,81	57,55	79,09
Eslovaquia	94,19	91,83	81,30	48,44	78,94
Italia	93,87	99,50	76,04	43,44	78,21
Grecia	89,24	99,35	80,77	42,61	77,99
Luxemburgo	97,51	98,27	58,85	44,55	74,79
<b>Países con datos incompletos</b>					
Alemania	93,44	98,37		46,52	
Islandia	100,00	99,85	83,70		
Nueva Zelanda	96,42	98,15	93,77		
Portugal	93,31	98,01	79,58		

Segunda Parte  
LA POLÍTICA EN EL DESARROLLO







# Sobre el negocio del clima y los derechos

---

CECILIA CARBALLO  
IPADE

---

*“Las causas principales de que continúe el deterioro del medio ambiente mundial son los patrones insostenibles de consumo y producción, particularmente en los países industrializados [...] que agravan la pobreza y las desigualdades”.*

**Cumbre de la Tierra. 1992**

## 1. ANTECEDENTES

En 2010 se batió el récord de emisiones históricas de CO<sub>2</sub><sup>1</sup>, lo que demuestra que el cambio climático es cada vez más acuciante y que las medidas que se están tomando para combatir este importante problema son claramente insuficientes.

Los impactos del cambio climático son evidentes en todo el mundo. Cada año que pasa sin adoptar las medidas necesarias agrava la situación, reduce las posibilidades de evitar un cambio climático fuera de control y encarece los costes <sup>2</sup>. Es urgente actuar para reducir las emisiones hasta el nivel que nos permita mantener el aumento de la temperatura global por debajo del “límite de seguridad” de 2°C calculado sobre la base de los niveles preindustriales.

Este límite, establecido por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC, según sus siglas en inglés), es el punto de inflexión a partir del cual el cambio climático puede convertirse en una reacción en

cadena que avance de forma mucho más abrupta y sea casi imposible de frenar. Conviene recordar, sin embargo, que incluso manteniendo el aumento de la temperatura media global por debajo de los 2°C, el aumento que registrarían determinadas regiones sería mucho más elevado y, por lo tanto, los impactos a los que estas zonas se enfrentarían ya serían muy significativos. Esto ocurriría en zonas declaradas como especialmente vulnerables al cambio climático, entre las que se encuentran los pequeños estados insulares, el continente africano o la cuenca mediterránea (incluyendo a España). Por esta razón, sigue creciendo el número de voces que reclaman que el límite de aumento de temperatura media máxima se fije en el umbral de 1,5°C.

Para no superar este umbral de seguridad, es imprescindible incrementar los compromisos de emisiones a escala global respetando el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. Sin embargo, las propuestas de reducción de emisiones que a día de hoy se encuentran sobre la mesa, lo único que garantizan es la subida de la temperatura global por encima de los 4°C<sup>3</sup>.

## 2. DURBAN O CÓMO POSTERGAR LO IMPOSTERGABLE HASTA QUE SEA DEMASIADO TARDE

La Conferencia sobre Cambio Climático de Durban, llevada a cabo en Sudáfrica en diciembre de 2011, concluyó con un tan previsible como insuficiente resultado. Dada la escasa voluntad política para firmar compromisos firmes, no fue una sorpresa que no se cumplieran las reformas y los avances necesarios para lograr una acción conjunta de los estados en la lucha contra el cambio climático.

Algo tan poco ambicioso como aplazar las decisiones y comprometerse a negociar un pacto futuro era uno de los resultados que se esperaba. A pesar de lo dilatado de las

---

<sup>1</sup> IEA: *World Energy Outlook 2011*. En 2010 se lanzaron a la atmósfera 30.6Gt de emisiones de CO<sub>2</sub>, lo que nos acerca peligrosamente al umbral de 32 Gt que la comunidad internacional estableció para el año 2020 como condición imprescindible para impedir que las temperaturas crezcan más de dos grados de media en 2050 con respecto a los niveles de la era preindustrial.

<sup>2</sup> Stern, N. 2006. *Stern Review on the Economics of Climate Change*. Disponible en [www.sternreview.org.uk](http://www.sternreview.org.uk). El Informe Stern se publicó en Internet el 30 de Octubre de 2006 y se puede solicitar en papel a Cambridge University Press desde enero de 2007.

<sup>3</sup> Según datos del Met Office Hadley Centre del Servicio Meteorológico Nacional del gobierno británico, presentó en la Universidad de Oxford un nuevo estudio científico sobre el calentamiento global. (<http://www.metoffice.gov.uk/climatechange/>)

negociaciones, no se llegó más que a un acuerdo de mínimos que permite que los grandes países contaminadores (Estados Unidos, China, India, etc.) sigan sin asumir sus responsabilidades hasta al menos 2020.

Ni tan siquiera se ha podido definir si el posible acuerdo futuro será legalmente vinculante y nada garantiza que no se vuelva a repetir la situación que tuvo lugar en Copenhague hace dos años, cuando ya se boicoteó el plan de trabajo acordado en 2007 para lograr el ansiado acuerdo justo, ambicioso y legalmente vinculante y se puso en grave riesgo la credibilidad y continuidad del proceso multilateral.

## 2.1. Plataforma Durban

De la COP 17 resultó la adopción de un nuevo proceso negociador llamado Plataforma de Durban para la Acción y una decisión para establecer un segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto. La reunión también logró hacer operativo formalmente el Fondo Verde de Clima<sup>4</sup>, aunque aún no se ha establecido una fuente sostenible de fondos para nutrir al mismo.

Hasta ahora no se ha avanzado en el escenario de transición entre 2013 y 2020 (2020 es la fecha de referencia para el inicio del Fondo Verde) y las cuantías planificadas (100.000 millones anuales para 2020) son claramente insuficientes. Muchas organizaciones de la sociedad civil, como Coalición Clima, Amigos de la Tierra o IPADE estimamos que la contribución hasta el 2013 debería ser de al menos 150.000 millones de dólares anuales, y 200.000 a partir del año 2020, la mitad de los cuales serían para adaptación al cambio climático<sup>5</sup>. También existe un consenso absoluto en demandar que esos fondos sean adicionales a la ayuda al desarrollo. En cambio, las decisiones de la COP no siguen el mismo camino y los avances en materia de transparencia, accesibilidad, origen y cuantía de los fondos, son claramente insuficientes.

Además, es necesario avanzar en el establecimiento de herramientas de seguimiento y evaluación para controlar la procedencia, uso, gestión y resultados de los fondos, así como incorporar salvaguardas sociales, ambientales y laborales para su uso.

<sup>4</sup> El Fondo Verde adoptado tras la COP 16, establece que los países aportarán 30 mil millones de dólares ó 23 mil millones de euros para el periodo 2010-2012 y se recaudarán 100 mil millones de dólares en ayuda para las naciones más vulnerables al cambio climático hasta 2020, para lo cual se menciona que intervendrá el Banco Mundial.

<sup>5</sup> [http://www.coalicionclima.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=100:cop16](http://www.coalicionclima.es/index.php?option=com_content&view=article&id=100:cop16)

## 2.2. Kioto: El protocolo fantasma

En este primer análisis nos centramos en las decisiones relativas al segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto. Entre los documentos finales aprobados en “El Paquete de Durban”, las Partes del Protocolo y del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) llegaron a una conclusión bastante cercana a la propuesta inicial presentada por la Unión Europea (UE), en la cual los países miembros de dicho bloque se manifestaron dispuestos a sostener el Protocolo durante un segundo período en tanto y en cuanto se adoptara un mandato para negociaciones sobre mitigación con todos los grandes emisores.

La puesta en marcha del segundo período del Protocolo estaba condicionada a que Estados Unidos y los países emergentes se comprometieran a asumir responsabilidades. Tras muchos debates se ha conseguido salvar el Protocolo y prolongarlo durante unos años más, pero con la artimaña de no definir qué tipo de acuerdo se negociará después y aplazando la decisión hasta 2020. Esto no es más que el cumplimiento de un mínimo para poder seguir manteniendo este ineficiente sistema de negociación.

Cada vez que se trata de llegar a un acuerdo vinculante o dar algún paso hacia adelante en el compromiso por la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, los principales países contaminantes parecen contestar con un “vuelva usted mañana”. Pero mañana es tarde. De hecho, llevamos ya un considerable retraso y cuanto más tiempo pasa, la situación se agrava; más personas se ven afectadas por el cambio climático y más difícil y costoso resulta revertir y adaptarse a las consecuencias.

El segundo periodo del protocolo de Kioto entrará en vigor en 2013 y se prolongará hasta 2017 ó 2020, pero con él no se conseguirán recortar las emisiones de los que más contaminan en este momento ya que no sólo no se ha logrado que se unan nuevos miembros, sino que ha habido importantes bajas. Tras el abandono de Canadá, Rusia y Japón y sin haber logrado el compromiso de EEUU y China, sólo quedarían Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Australia, además de la UE; responsables en conjunto sólo del 15 por ciento de las emisiones globales.

Con las reducciones de emisiones asumidas por nuestros líderes políticos, la temperatura global se incrementará aproximadamente en 4°C, lo que vulnerará los derechos humanos de millones de personas y producirá efectos irreversibles en los ecosistemas de los que dependemos. Tal y como señalara un representante de SEO-Birdlife, “*atendiendo a la lentitud para consensuar respuestas contra el cambio climático, esta convención está avocada a convertirse a una convención para adaptarse a sus consecuencias*”.

Para hacer frente a los efectos, se esperaba que en este encuentro se pusiera en marcha de manera real el Fondo Verde, que pretende contribuir a la mitigación y adaptación del problema. En teoría sí se ha avanzado en la estructura y funcionamiento del Fondo, pero resulta difícil imaginar un fondo al que aún no se ha dotado de inversión.

La Decisión de Durban deja además para continuar negociando durante 2012 varios temas fundamentales para el funcionamiento del segundo período de compromisos, lo cual da a un país productor de petróleo como Qatar una influencia particularmente grande en el futuro del régimen del clima.

Entre los temas aún pendientes de negociación durante este año con vistas a su adopción en la próxima COP destacan:

- El nivel agregado de reducciones que se espera lograr durante el segundo período de compromisos;
- Los objetivos particulares de reducción por país, que serán listados en una inevitable versión revisada del Anexo B;
- El largo del período de compromiso, el cual puede ser hasta el 2017 (solicitado por los países más vulnerables) o el 2020 (solicitado por la Unión Europea para “enganchar” con el nuevo régimen a ser negociado);
- También se continuará negociando sobre las implicaciones del *carryover* (transferencia al siguiente período) de créditos de carbono (AAUs) no utilizados por países Anexo I y su efecto sobre el objetivo de agregado de reducción de emisiones que aprobarán los países para el segundo período de compromiso. Parece evidente, que en este contexto poco ambicioso, la utilización de créditos provenientes del período anterior podría minimizar aún más la meta para el segundo período.

Todo ello será objeto de negociación durante este 2012 con vistas a su resolución en la próxima Conferencia de las Partes a realizarse en Qatar, en diciembre de 2012, la cual se espera logre adoptar una enmienda al Anexo B del Protocolo. Esta enmienda luego deberá ser aplicada provisionalmente por los países involucrados hasta lograr el número necesario de ratificaciones para su entrada en vigor.

Como ya se ha venido manifestando, Durban pasará a la historia por ser la cumbre de la vergüenza en la que los países contaminadores han ganado tiempo, en detrimento del bienestar de la población mundial. Puesto que los responsables políticos no prestan al cambio climático la importancia que merece, desde la ciudadanía tenemos que demostrar que estamos a la altura del problema. Por una parte demandando a los políticos que hagan su trabajo y representen a sus ciudadanos y ciudadanas y por otra limitando y reduciendo el uso de aquellos productos y servicios que tienen una huella de carbono mucho más alta que la que nuestro planeta puede soportar y apostando por la energía limpia, la eficiencia, lo cercano y el bienestar de toda la población.

El segundo período de compromiso, por tanto, incluye un velado reconocimiento de que la participación de cada país en el mismo tiene más un carácter ejemplificador que efectivo para el logro del objetivo de evitar que el aumento promedio de la temperatura global supere los dos grados centígrados. En la práctica, el nuevo período del Protocolo permitirá sobre todo a países europeos traducir sus objetivos de mitigación nacionales a compromisos cuantificados de reducción de emisiones (QELROS) en el ámbito del Protocolo, y utilizar los mecanismos de flexibilidad que el Protocolo plantea.

Así, se espera que tanto los países europeos como la misma Convención puedan asegurar el mantenimiento de las estructuras legales e institucionales que llevaron un decenio construir –entre ellas el Mecanismo para el Desarrollo Limpio (MDL)– manteniendo a las mismas operativas, hasta la conclusión de un nuevo acuerdo global que las pueda incorporar y mejorar. Por ejemplo, se adoptaron en Durban una serie de decisiones que continúan poblando la trama de requisitos metodológicos que no sólo aplicarán al segundo período de compromisos, sino que seguramente se incorporarán al nuevo régimen global a negociarse, una vez que el mismo entre en vigor.

Entre estas decisiones adoptadas por las partes, amerita destacar:<sup>6</sup>

- Modalidades adicionales para la contabilidad e informe de las emisiones y absorciones de dióxido de carbono derivadas de actividades del uso de la tierra y cambio del uso de la tierra y silvicultura<sup>7</sup>;
- Métricas comunes para la presentación de informes nacionales y estimación del potencial de calentamiento de los diferentes gases de efecto invernadero;
- Mandatos adicionales para el MDL y su Junta Ejecutiva;
- Guías para la aplicación del estándar de materialidad bajo el MDL<sup>8</sup>; y
- Modalidades para la consideración de proyectos de captura y almacenamiento de carbono bajo el MDL.

De esta manera, el desarrollo científico-técnico relativo a la contabilidad de emisiones y generación de créditos por proyecto continúa su desarrollo ininterrumpido, sostenido por el mercado europeo de emisiones, hasta tanto un nuevo régimen global pueda ser aprobado.

En definitiva, por lo recientemente expuesto, es evidente que el segundo período de compromiso no tiene la posibil-

<sup>6</sup> Para todas ellas se recomienda ver las decisiones sobre las mismas adoptadas en la COP 17. Disponibles en la Web de la Convención.

<sup>7</sup> Ver decisión en la página de la Convención.

<sup>8</sup> Ídem.

dad de lograr un cambio significativo en el nivel de emisiones globales. En primer lugar porque los países en desarrollo (que hoy incluyen varios de los grandes emisores del mundo como Brasil, India y China) no asumirán obligaciones cuantificadas de reducir emisiones. Además, varios países desarrollados (Japón, Rusia y Canadá) ya han manifestado su voluntad de no obligarse a un segundo período. Y finalmente, el segundo mayor emisor mundial, Estados Unidos, no es parte del mismo. Sólo Australia y Nueva Zelanda, además de los países europeos, aún contemplan entrar en este segundo período, los cuales sumados, no llegan a cubrir el 15% de las emisiones globales actuales <sup>9</sup>.

### 3. RÍO+20 Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Veinte años más tarde de la cumbre de Río 92 se observa una evidente preocupación por el deterioro ambiental y el cambio climático se ha convertido en el fenómeno ambiental más conocido. La atención mediática y científica que ha surgido en torno al cambio climático es mucho mayor que la prestada a la pérdida de biodiversidad o la desertificación, los otros dos problemas globales, hermanos del cambio climático y que a partir de 1992 empezaron a abordarse desde una perspectiva internacional a través de las Convenciones de Río (UNFCCC, CBD y UNCCD por sus siglas en inglés)<sup>10</sup>.

A pesar de que el cambio climático es el problema global más arraigado entre la sociedad civil y en los discursos de los responsables políticos, los resultados de Durban y de otras cumbres previas (Cancún y Copenhague) delatan que las medidas para hacerle frente, son más que insuficientes.

Los tomadores de decisiones han integrado en sus discursos la gravedad del problema y sus riesgos para los países más vulnerables. Pero lamentablemente, a la hora de implementar acuerdos internacionales que contribuyan a la justicia climática, gran parte del argumentario de los discursos bienintencionados desaparece sin dejar rastro, al igual que la responsabilidad común pero diferenciada que los países del Norte y del Sur tienen sobre el origen del problema.

La debilidad de los acuerdos alcanzados hasta ahora, no hace sino subrayar la falta de voluntad política y las intenciones economicistas de los gobiernos, que siguen primando el crecimiento económico ante los derechos de las personas a vivir en un medio ambiente sano y en condiciones de bienestar.

Los gobiernos, principalmente los de países enriquecidos sobre la base de la sobreexplotación de recursos, no están asumiendo suficientes medidas para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a los umbrales necesarios para garantizar la seguridad del planeta. Y tampoco están invirtiendo lo suficiente en paliar los efectos del calentamiento global que ya son irreversibles. Sin embargo, sí han sido mucho más efectivos a la hora de detectar oportunidades de negocio en torno al cambio climático, que si bien no siempre son soluciones reales al problema (ej. agrocombustibles, fertilización oceánica, captura y secuestro de carbono, etc.) sí permiten expandir los mercados y continuar con la irracional lógica del crecimiento económico infinito.

Desde la sociedad civil se percibe que esta tendencia a la mercantilización del cambio climático se verá reforzada en el escenario post Río+20, a través del impulso de la “Economía Verde” como nuevo paradigma para alcanzar el desarrollo sostenible.

La Economía Verde hace referencia a una economía respetuosa con el medio ambiente y sensible a la necesidad de conservar los recursos naturales, así como a la necesidad de minimizar la contaminación y las emisiones nocivas, acompañada de una producción de bienes que no dañen al medio ambiente ni por su existencia ni por su consumo<sup>11</sup>.

Teóricamente, desde este enfoque se puede contribuir a reconocer los valores económicos y sociales del medio ambiente y a que los precios internalicen los costes ambientales de la producción de bienes. Pero estas supuestas bondades evidencian en sí mismas algunas de las flaquezas del nuevo paradigma.

La Economía Verde no ha ahondado en la reflexión sobre la insostenibilidad de seguir planteando modelos de crecimiento infinitos en un planeta finito. Además, concibe el medio ambiente desde un punto de vista utilitarista y tal y como se está ideando, generará la mercantilización de los recursos naturales y del espacio ambiental sin atender a valores sociales y ambientales que son invaluable.

La promoción de la Economía Verde está siendo uno de los ejes de las negociaciones de Río+20, se podría decir que el eje prioritario. Sin embargo, atendiendo a la evolución de las mismas, nos encontramos en un escenario más que preocupante para la mitigación y adaptación al cambio climático, pero también para la mejora de la calidad de vida de las poblaciones empobrecidas y la resolución de los otros dos problemas ambientales globales: la pérdida de biodiversidad y la desertificación.

Considerando al borrador (Zero Draft)<sup>12</sup> de lo que se espera sea la declaración final de Río+20, muchas de las or-

<sup>9</sup> Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Version 9.0. (Washington, DC: World Resources Institute, 2012).

<sup>10</sup> UNFCCC-Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.  
CBD- Convenio de Diversidad Biológica.  
UNCCD- Convención de Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación.

<sup>11</sup> Khor, M. 2011. La «economía verde» desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

<sup>12</sup> <http://www.unccd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=12&nr=324&menu=23>

ganizaciones sociales han ratificado sus sospechas sobre la débil voluntad política y ambición de los gobiernos respecto a los resultados de esta cumbre. Y diversas redes sociales, señalan la participación, organización y movilización ciudadana como una de las pocas alternativas para contrarrestar la negligencia gubernamental<sup>13</sup>.

Algunas de las críticas generales al borrador de la declaración se centran en<sup>14</sup> la atención prioritaria en la economía verde, basándola en el modelo actual de crecimiento económico y sin reflexionar acerca de los límites ecológicos del planeta. Esto hace pensar que este nuevo paradigma no es más que una versión maquillada del modelo existente, en la que no se cuestionan las injusticias y las violaciones de derechos humanos relacionadas con los modelos de poder y económicos actuales.

Tal y como se presenta, la economía verde no es sensible a las brechas provocadas por el régimen mundial de comercio y apuesta por la liberalización como una de las claves del desarrollo sostenible. Esto ignora que el modelo de liberalización del comercio impulsado por los países desarrollados en la Organización Mundial del Comercio y en los acuerdos bilaterales es parte de los orígenes de la pobreza y la degradación ambiental.

En relación con la seguridad alimentaria y la agricultura, el borrador no ofrece alternativas a la crisis alimentaria, financiera y ambiental, sino que plantea la sostenibilidad agrícola desde la perspectiva de la ambientalización del modelo intensivo actual. Esto constituye un error de partida puesto que la actual forma de producción agrícola ha fracasado en términos de distribución justa de los alimentos y está contribuyendo fuertemente a la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la desertificación.

Otra de las debilidades del borrador de la declaración y probablemente una de las más graves, es la confianza ciega en el sector privado como motor de la sostenibilidad. Esto evidencia, por una parte, el poder y la capacidad de influencia del lobby privado sobre los líderes políticos y los tomadores de decisiones. Pero además devalúa el potencial de la organización social para la construcción de sociedades sostenibles y es más, obvia la enorme responsabilidad del sector privado en el origen del actual contexto de crisis económica, social y ambiental.

Con relación a cambio climático, el borrador de la declaración de Río +20 establece:

“We reaffirm that climate change is one of the greatest challenges of our time, and express our deep concern that developing countries are particularly vulnerable to and

are experiencing increased negative impacts from climate change, which is severely undermining food security and efforts to eradicate poverty, and also threatens the territorial integrity, viability and the very existence of small island developing states. We welcome the outcome of COP17 at Durban and look forward to the urgent implementation of all the agreements reached”.

“We encourage international initiatives and partnerships to address the interrelationship among water, energy, food and climate change in order to achieve synergies as well as to minimize conflicts among policy objectives, being particularly sensitive to impacts on vulnerable populations”.

El primer párrafo reconoce la importancia de los efectos del cambio climático y da la bienvenida a los resultados de Durban aludiendo a la urgencia de su implementación. Sin embargo, no reconoce que los resultados son claramente insuficientes y que la postergación de la decisión sobre un acuerdo global ambicioso y vinculante, nos conduce al desahucio de millones de personas que ya están teniendo que enfrentar las consecuencias del cambio climático, sin recursos técnicos ni económicos suficientes.

Señalar la urgencia no es suficiente. En Río+20 debería hacerse un firme reclamo a la concreción de límites de reducción de emisiones ambiciosos, que reconociendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, inste a los países desarrollados (principalmente EEUU) a liderar la lucha contra el cambio climático. La evolución de las emisiones de los países emergentes es realmente preocupante y también deben tomar medidas al respecto. Pero en el contexto internacional no se puede obviar que el incremento de las emisiones de los países emergentes está estrechamente relacionado con la deslocalización de la producción de los países desarrollados y con la disponibilidad de recursos humanos a un coste muy inferior al de la mano de obra de países enriquecidos. Esto da idea no sólo de la complejidad del origen del problema, sino de la perversión de los países que reclaman una política de “café para todos” respecto a los países emergentes, cuando están enriqueciéndose gracias a la explotación de su espacio ambiental y sus poblaciones.

Refiriéndonos nuevamente al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, también se debe instar a la concreción de las fuentes de financiación del Fondo Verde, reconociendo formalmente que la financiación destinada a adaptación debe ser adecuada, suficiente, pública y previsible. Si bien, el sector privado debe ser un aliado en la financiación de la lucha contra el cambio climático, no puede condicionarse la disponibilidad de fondos a la voluntad de un ente imprevisible, volátil y que hasta el momento ha contribuido más al cambio climático y la apertura de las brechas de desigualdad, que a la solución de estas cuestiones.

<sup>13</sup> <http://rio20.net/iniciativas/outro-futuro-e-possivel-2>

<sup>14</sup> [http://www.eed.de/fix/files/doc/eed\\_ua\\_critique\\_zero%20drafteng\\_2012.pdf](http://www.eed.de/fix/files/doc/eed_ua_critique_zero%20drafteng_2012.pdf)

El segundo párrafo de la declaración dedicado a cambio climático, promueve la creación de asociaciones e iniciativas internacionales que a través de la interrelación de las cuestiones relativas a agua, energía, alimentación y cambio climático. También promueve las sinergias y se orienta hacia la minimización de los conflictos entre los objetivos de las políticas relacionadas con cada uno de estos temas.

Esta referencia, siendo demasiado abstracta, sí indica que la promoción de sinergias entre varias cuestiones clave, como son agua, energía, alimentación y cambio climático puede contribuir a la coherencia de las políticas que tratan de regularlas. Pero no sólo eso, sino que la promoción de sinergias también favorecen la optimización de los recursos destinados y genera nuevas oportunidades de desarrollo, no necesariamente basadas en el crecimiento económico, pero sí en el bienestar humano; en definitiva plantea cómo desde un paradigma de desarrollo renovado es inevitable avanzar en materia de coherencia de políticas.

#### 4. RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LA ECONOMÍA VERDE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO PARA EL BIENESTAR HUMANO

Desde algunas de las organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de la Fundación IPADE pensamos, que se está desaprovechando la crisis climática y económica como oportunidad para la generación de un nuevo mo-

delo de desarrollo basado en el bienestar de las generaciones presentes sin comprometer el de las generaciones futuras.

La catastrófica situación actual demuestra que tener más, no sólo no nos hace vivir mejor a las personas que estamos en el lado favorable de la balanza, sino que además perjudica a las poblaciones de los países del Sur. A pesar de ello, el modelo de producción, distribución y consumo basado en el derroche, no se está enderezando, sino que se intenta dar soluciones a los problemas que ha generado, inventando nuevas tecnologías en lugar de optar por la reducción, la eficiencia y la equidad, alternativas de eficacia garantizada.

Ante esta realidad es evidente la necesidad de cambiar de enfoque y promover la lucha contra el cambio climático como una opción para promover el bienestar humano, no cómo una catástrofe inabarcable. El coste de la inacción es mucho mayor que el coste de la acción inmediata, pero no sólo se debe hablar de cifras financieras, sino de mejora de la calidad de vida y de las alternativas para las poblaciones más afectadas. En este sentido atendiendo a las consecuencias del cambio climático, identificaremos algunas de las oportunidades que además de contribuir a frenarlo, contribuyen al bienestar humano. Estas oportunidades deberían ser las verdaderas protagonistas en la implementación de la Economía Verde, para lograr que este paradigma no se convierta en una versión revisada del modelo capitalista actual.

**TABLA 1. Riesgos y oportunidades del cambio climático para la mejora del bienestar humano en el contexto de la Economía Verde**

Riesgos del Cambio Climático para el Bienestar Humano	Oportunidades para la lucha contra el Cambio Climático y la promoción del Bienestar Humano en el Contexto de la Economía Verde
Incremento de la pobreza y de la inseguridad alimentaria debido a los impactos sobre sectores clave como la agricultura, la ganadería o la pesca.	La promoción de la agricultura y la ganadería sostenible basada en la conservación de especies, la gestión sostenible del agua y del suelo y la disminución de insumos químicos contribuye a la seguridad alimentaria, la mitigación y adaptación al cambio climático y a la conservación de la biodiversidad, a través del uso de variedades adaptadas a las condiciones climáticas de cada zona. Así como a la lucha contra la desertificación, a través de la gestión racional del suelo y el agua y a la independencia de los pequeños agricultores respecto a las industrias de agroquímicos. Para garantizar el bienestar humano no sólo hay que reformar los sistemas de producción agrícola y ganadera, sino los modelos de tenencia de recursos y el sistema comercial globalizado, eliminando las subvenciones perversas y fomentando los mercados locales. Igualmente hay que fortalecer el cumplimiento de unas condiciones laborales dignas a lo largo de toda la cadena de custodia de los productos y garantizar el reparto justo de los beneficios generados entre todos los eslabones implicados en la producción y distribución.

	<p>La gestión forestal y la pesca también son sectores clave para las poblaciones más vulnerables al cambio climático, que deben ser reformados atendiendo a las premisas anteriores.</p>
<p>Migraciones forzadas y empeoramiento de las condiciones de vida en asentamientos precarios</p>	<p>El cambio climático está provocando el desplazamiento forzado de millones de personas afectadas por fenómenos meteorológicos extremos puntuales (huracanes, inundaciones, etc.), pero también por fenómenos de larga duración como las sequías. En este sentido, es necesario invertir en adaptación para los fenómenos extremos (ej. ordenación territorial, sistemas de alerta temprana, infraestructuras de contención, etc.) pero también en la adaptación de sectores claves para la población rural, como son la agricultura, la ganadería y la pesca, a través de la puesta en marcha de sistemas de captación y almacenamiento de agua, sistemas de riego, diversificación de cultivos, etc.</p> <p>La mayor parte de las migraciones se producen desde el ámbito rural hacia el ámbito urbano, debido a la falta de alternativas. Estas migraciones no sólo conllevan conflictos en las zonas de acogida sino que afectan radicalmente a las estructuras sociales de los lugares de origen debido a la pérdida de estilos de vida tradicionales y al desarraigo social. Por eso es necesario apostar por la diversificación de actividades (turismo sostenible, procesamiento de productos básicos para incrementar su valor añadido, etc.) para ofrecer oportunidades atractivas a la población más joven y capacitada, que suele ser la principal protagonista de las migraciones.</p> <p>La migración rural-urbana ha dado lugar a la consolidación de cinturones de pobreza en torno a las grandes ciudades de los países en desarrollo. En estas zonas el impacto del cambio climático también se está dejando sentir especialmente puesto que carecen de servicios básicos como el saneamiento, la electricidad, la gestión de residuos, etc. Garantizar estos servicios en las zonas de asentamiento no sólo contribuye a mitigar los impactos del cambio climático sino que definitivamente contribuyen al bienestar de las personas que habitan en ellas.</p>
<p>Disminución de las oportunidades de desarrollo asociadas a la gestión sostenible de los recursos naturales</p>	<p>La conversión del modelo de producción y consumo, más allá de la transformación de sectores clave como la agricultura, la pesca o la ganadería, implica la aparición o el fortalecimiento de nuevas actividades vinculadas con el monitoreo del uso de los recursos naturales, la restauración de ecosistemas, la generación de energías limpias, la eficiencia energética, la implementación y mantenimiento de tecnologías respetuosas con el medio, etc. Estos ámbitos, son nuevos ámbitos de generación de empleo, imprescindibles para la lucha contra el cambio climático y que pueden suponer alternativas de desarrollo para las poblaciones más afectadas.</p>
<p>Reducción del tiempo disponible y dificultades para el acceso a la educación, la capacitación y la participación social</p>	<p>El cambio climático está prolongando los tiempos necesarios para que las personas más afectadas, sobre todo en el ámbito rural, puedan cubrir algunas necesidades básicas para la vida como son el agua y la alimentación.</p> <p>El incremento de los tiempos, así como la necesidad de mayor mano de obra, para lo que generalmente se recurre a la ocupación de niñas y niños, dificultan o imposibilitan su acceso a educación básica y también dificultan la implicación en procesos de participación comunitaria o de toma de decisiones.</p>

	<p>En este sentido, combatir el cambio climático contribuye a la educación universal, requerimiento imprescindible para hacer frente a la pobreza y a cualquier situación de crisis ya que una población sin formación, es una población sin recursos y herramientas para dar respuesta a situaciones cambiantes. Por ello es imprescindible apostar por las redes de intercambio de información, los sistemas de educación públicos y de calidad y en definitiva por las estrategias de formación y fortalecimiento de la participación social.</p>
<p>Aumento de la carga de trabajo de las mujeres y disminución del tiempo destinado a la participación en actividades de toma de decisiones o generación de renta</p>	<p>El modelo patriarcal dominante, hace que las mujeres asuman el rol de cuidadoras en el ámbito familiar y se responsabilicen de la provisión de agua, alimento y otras necesidades básicas. Como ya hemos mencionado, el incremento de la temperatura global está provocando la escasez de agua y afectando a las cosechas y la ganadería de subsistencia y así las mujeres del ámbito rural están viendo como se incrementan sus esfuerzos y los tiempos dedicados a la provisión de recursos básicos para la vida. Esta sobrecarga de trabajo dificulta su participación en espacios comunitarios e igualmente la disponibilidad de tiempo para actividades relacionadas con la generación de renta.</p> <p>Sin embargo, las mujeres del ámbito rural mantienen una estrecha relación con los ecosistemas en los que viven y sus conocimientos en materia de gestión sostenible son de importante valor. En este sentido es imprescindible que se considere el impacto diferenciados del cambio climático sobre hombres y mujeres y que se tenga en cuenta en las necesidades y capacidades diferenciadas a la hora de implementar estrategias de lucha contra el cambio climático y la pobreza, apostando por aquellas que favorezcan el empoderamiento de las mujeres.</p>
<p>Incremento de conflictos relacionados con los recursos</p>	<p>La escasez de suelo, agua y biodiversidad derivada del calentamiento global ya está dando lugar a fuertes conflictos por el acceso y control de estos recursos. Por ello luchar contra el cambio climático no es sólo una cuestión de reducción de emisiones, sino una cuestión de justicia social, que evidencia que la atmósfera y los recursos naturales son bienes globales a los que todas las personas tienen el derecho de disfrutar y la responsabilidad de usarlos de forma sostenible.</p>
<p>Incremento de la deuda externa</p>	<p>La inversión en tecnología y en otras medidas para la adaptación a los efectos del cambio climático está incrementando la deuda externa de los países afectados. En contrapartida la implementación real del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, conllevaría la condonación de esta deuda, atendiendo al desequilibrado uso que los países desarrollados han hecho de los recursos globales. En definitiva, la condonación de la deuda externa de los países en desarrollo, no sólo les apoyaría a mitigar y adaptarse al cambio climático, sino que mejoraría definitivamente la calidad de vida de la población, si esa inversión se destinara a la mejora de servicios sanitarios y educativos públicos.</p>

Fuente: elaboración propia



Estas son sólo algunas de las medidas de lucha contra el cambio climático que contribuyen a la mejora del bienestar humano y que deberían implementarse bajo el nuevo paradigma de la Economía Verde. Además de estas líneas de acción, en la construcción del nuevo escenario mundial, no hay que perder de vista numerosos elementos, que si bien vienen siendo demandados por las plataformas sociales desde tiempo atrás, aún no han sido incorporados en las agendas de cambio climático y desarrollo. No podemos dejar que la Economía Verde establezca y traslade la responsabilidad de solucionar la crisis ambiental sobre responsabilidades particulares. No se trata de que si reciclamos en nuestros hogares, usamos productos ambientalmente sostenibles, cuidamos del medio ambiente... resolveremos una crisis mucho más profunda. Todo eso es importante para reducir el ritmo de la devastación, pero estamos hablando de la necesidad de un modelo basado en otros valores, que ponga la vida y la relación con el medio ambiente en primer lugar. Una alternativa real y no un reciclaje del neoliberalismo”, estamos hablando de otro tipo de bienestar.

## 5. NO ES POSIBLE UNA SALIDA QUE NO DÉ RESPUESTA A LOS DESAFÍOS GLOBALES

Todos sabemos que la crisis está teniendo duros costes para los países desarrollados. Y además debemos observar que el crecimiento económico de muchos países en desarrollo o de renta media también está teniendo severos costes sociales y ambientales. No en vano, ese crecimiento no está beneficiando a la mayoría de la población. Hoy, las desigualdades sociales y económicas son mayores que hace una década.

Si incluimos una variable de tipo ambiental, y tal y como señala el último Informe de Social Watch, convendría tener en cuenta que no existe una relación directa entre más progreso en los indicadores sociales y las emisiones de CO<sub>2</sub><sup>15</sup>.

No se trata pues de retomar de nuevo la senda del crecimiento económico para salir de la crisis sobre la que estamos instalados. Un mayor crecimiento, bajo los mismos paradigmas, nos devuelve a modelos de desarrollo insostenibles, generadores de inequidades y desigualdades.

Mientras se revisan las recetas para salir de la crisis, el debate en la agenda internacional sigue planteando una continuidad renovada, continúa poniendo la fe en el crecimiento económico pese a saber que la Tierra no puede sostener un modelo que abogue por el crecimiento continuo. El bienestar de las personas que formamos parte de este planeta, no puede medirse con indicadores que repiten como un mantra el PIB como medida de bienestar y nuestros problemas no se resuelven inyectando liquidez a los mercados.

Las soluciones y los compromisos a futuro, deben asegurar el cumplimiento de los derechos civiles y políticos básicos. La recuperación pasará irrefutablemente por la asunción de que la política debe y tiene que pasar por la ciudadanía. La sociedad civil debe liderar el proceso que plantea la convergencia entre objetivos en materia de sostenibilidad y objetivos de desarrollo.

El post 2015 debe establecer claramente las prioridades de la comunidad internacional de manera integrada. En este escenario los grandes retos globales son la pobreza, la sostenibilidad, la economía sostenible, la justicia de género, el cambio climático, la resiliencia, la distribución equitativa de los recursos naturales, la garantía de los derechos humanos y la lucha contra las desigualdades sociales.

El proceso Río +20 debe hacer un esfuerzo por plantear objetivos en materia de sostenibilidad perfectamente arraigados en el marco de los objetivos de desarrollo y de lucha contra la pobreza. Es imperativo que queden incorporadas al debate post 2015 las sinergias entre las Convenciones de diversidad biológica, lucha contra la desertificación o cambio climático.

En esta senda, los procesos G20 y Río+20 deben abordar, de forma complementaria, aunque no exclusiva, la dimensión económica del desarrollo sostenible.

Los bienes públicos globales no son producidos en exclusiva y de forma independiente por los Estados. Como bien es sabido, la producción de estos bienes incluye la conservación de las funciones de la atmósfera y los océanos como soporte vital (amenazadas por el cambio climático mundial) o la fiabilidad y estabilidad del sistema financiero mundial que son indispensables para el comercio y el desarrollo pero están amenazadas por la especulación descontrolada, la volatilidad de las divisas y las crisis de la deuda.

Cualquier formulación de objetivos de desarrollo sostenible que no incluya metas adecuadas sobre el cambio climático o deje de abordar los aspectos de derechos humanos y de sostenibilidad de manera simultánea y equilibrada, corre el riesgo de hacer descarrilar las opciones a un desarrollo sostenible que contenga beneficios compensatorios para la ciudadanía y el planeta.

Cualquier formulación de objetivos de desarrollo sostenible debe articularse en el ámbito multilateral, asegurando la representación de todas las partes, incluyendo la sociedad

<sup>15</sup> Con emisiones de dióxido de carbono de 3T per cápita/año, Costa Rica y Uruguay han logrado reducir su tasa de mortalidad infantil al mismo nivel que un país que emite 20T/año: Estados Unidos. Al mismo tiempo y con el mismo nivel de emisiones que Noruega, Sudáfrica tiene indicadores sociales similares a los de Indonesia, que consume cinco veces menos combustibles fósiles.

civil. Debe abogar por el establecimiento de herramientas de seguimiento y evaluación que controlen la procedencia, el uso, la gestión y los resultados de la financiación del desarrollo, al tiempo que asegure la incorporación de salvaguardas sociales, ambientales y laborales.

Es necesario un marco multilateral que asegure la adopción de decisiones bajo criterios de accesibilidad, transparencia, eficacia y promoción de la justicia universal.

El futuro del desarrollo en estos términos, también debe asegurar la adecuada transferencia de tecnologías. Sin éstas no será posible transitar hacia modelos de desarrollo de baja huella ecológica.

En la ruta hacia Qatar y tal y como señalara Gerardo Honty a finales del año pasado, no puedo resistir la tentación al final de este artículo de señalar la dolorosa paradoja que nos ha puesto el destino por delante. El próximo encuentro de los países participantes en este proceso (la COP 18), se celebrará en Qatar, un país “en desarrollo” cuyos ingresos dependen en un 85% de la venta de petróleo y gas y que tiene uno de los ingresos per cápita más grande del mundo: 80 mil dólares al año. ¿Es en esa próxima etapa donde debemos tener enfocadas nuestras esperanzas en materia de cambio climático?

Si el desafío para el futuro es conseguir sociedades que se enfrenten a estas cuestiones a la vez (luchar contra el cambio climático y apostar por una menor dependencia de

los combustibles fósiles), es imprescindible que actuemos todos (gobiernos y sociedad civil). Todavía está en nuestras manos cambiar el futuro, pero para hacerlo tenemos que movernos tanto de forma individual como colectiva, porque el cambio tiene que ser estructural. La cumbre de Durban es un buen ejemplo de que no podemos dejar el cambio en manos de los actuales gobernantes. Los débiles resultados de la ruta hacia Río + 20 tampoco.

Debería resultar obligatorio establecer un sistema de vigilancia y responsabilidad que pueda lograr que todos los gobiernos, del Norte y del Sur, estén sometidos a una revisión de sus obligaciones en el ámbito nacional así como la sanción en el caso de incumplimiento de las mismas, y al mismo tiempo genere el derecho a pedir apoyo cuando se cumple con esas obligaciones nacionales pero los recursos disponibles siguen siendo insuficientes.

Debemos pasar del compromiso a la práctica y la máxima ventaja de respetar el derecho al desarrollo es la creación de un entorno nacional y mundial más justo, equitativo y sostenible que asegure el bienestar de la población mundial.

Es cierto que los desafíos son enormes, pero también lo son las nuevas oportunidades, lo que está encima de la mesa de los diferentes actores es el hasta cuándo podemos y queremos seguir apoyando modelos que atentan contra la vida, favorecen las desigualdades y van contra el principio de justicia universal. Todavía es posible elegir nuestro futuro.

# La Agenda de la eficacia tras el IV Foro de Alto Nivel de Busan: Líneas abiertas y círculo cerrado<sup>1</sup>.

---

CARLOS CABO  
Solidaridad Internacional

---

La agenda de eficacia de la ayuda ha tenido una cita relevante en el IV Foro de Alto Nivel (IVFAN) celebrado en Busan, Corea del Sur, a finales de noviembre de 2011. Busan cierra un círculo iniciado en los Foros de Eficacia anteriores y, al mismo tiempo, abre importantes líneas que pueden determinar el concepto de desarrollo, su arquitectura y la forma en la que se lleve a cabo la cooperación.

El IV foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda había quedado establecido tras el III FAN en Accra como el momento de revisión del grado de alcance de la Declaración de París (II FAN 2005). Sin embargo, el resultado final va más allá, a riesgo de casi olvidar los compromisos de apropiación, armonización y alineamiento, más gestión basada en resultados y mutua rendición de cuentas, luego completados y profundizados en el Plan de Acción de Accra, a los que los países socios se comprometieron.

En efecto, Busan cierra algunos aspectos que venían siendo parte de la agenda y, al poner énfasis en otros e incluir nuevos elementos, abre nuevas líneas; todos ellos son buena muestra de un orden internacional en cambio, de la manifestación de la irrupción de nuevos polos de poder y de la aparición de nuevos actores de desarrollo cuya presencia y actuación era ya cada vez más patente en las relaciones internacionales y económicas. La consideración de Busan como una manifestación de estos cambios en la agenda del desarrollo –no todos hacia adelante, no todos progresivos– convierte al Foro, y a la propia agenda de eficacia resultante, en un paso más, si bien cercano, a los debates que contribuyen a arrojar luz sobre la forma que haya de tomar la nueva arquitectura del desarrollo, por una parte y, por otra, tal vez pueda considerarse como una pieza más en la reflexión ya en marcha, en torno a la fecha clave de 2015, con la consiguiente revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la gestación del acuerdo que habría de sustituirlos.

---

<sup>1</sup> Este artículo cuenta con múltiples voces a las que se ha venido

## 1. BUSAN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LOS NUEVOS-VIEJOS PARADIGMAS DE DESARROLLO

El IV FAN de Busan se produce en el marco de unas relaciones internacionales de cuyos cambios es reflejo y que condicionan tanto los resultados del Foro y contenido de la declaración final como el propio proceso negociador del documento. Dos elementos de Busan lo ponen de manifiesto:

1. La creciente importancia de los países emergentes (BRICs). Así como Roma (FAN I) trataba de la armonización entre donantes, París (FAN II) convierte la relación entre donantes y receptores en socios, el FAN IV de Busan fija la atención sobre los países emergentes. Su inclusión va a hacer necesarias concesiones y la aparición de la idea *principios comunes* y *compromisos diferenciados* para poder sumar a países como China más claramente pero también otros como Brasil. Detrás de ello está la pérdida de poder de los países OCDE y de su capacidad para sentar la agenda y definir las reglas del juego y refleja una tensión entre la necesidad de incluir otras perspectivas sobre la cooperación y el desarrollo, flujos, modos e instrumentos, y el mantenimiento de unos criterios y modos de actuación y prácticas sobre los que se asienta la cooperación al desarrollo en los que, en muchas ocasiones, no se ven reflejados los BRICs.

El creciente protagonismo de los países emergentes se muestra también en las referencias a la cooperación Sur-Sur y Triangular; pero también en el aumento de los canales de interlocución y esferas de colaboración disponibles para los países socios, y se diría también para las redes y plataformas de organizaciones de la sociedad civil entre los países socios.

---

escuchando e intercambiando opiniones. Y en especial con la opinión y trabajo de Cristina Linaje de la Coordinadora de ONGD de España que ha venido siguiendo la agenda de eficacia desde la Presidencia Española del Consejo de la UE en 2010 y quien ha preparado la delegación de las OSC al FAN IV en Busan.

2. *La inclusión del sector privado como actor de cooperación.* Accra (FAN III) supuso la ampliación de actores en la agenda de eficacia, y en especial la inclusión de la sociedad civil y su papel múltiple en los procesos de desarrollo y en la apropiación democrática de las políticas de desarrollo. Busan supone la inclusión del sector privado en la agenda de la eficacia, abriendo toda una agenda de trabajo, pero no pocas incógnitas, como se vio en varios paneles sobre sector privado durante el FAN IV. En concreto, algunas cuestiones quedan abiertas, como si su inclusión se debe a un proceso proactivo del sector privado, similar al realizado por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) desde Accra, o inducido, en coherencia con la emergencia de paradigmas de desarrollo que identifican a éste con crecimiento económico e inversiones; o si el sector privado aplicará los principios de eficacia y seguirá criterios de transparencia y, en fin, de qué modo contribuirá al logro de resultados de desarrollo humano.

Por otra parte, el FAN IV tiene lugar en un contexto de crisis varias y encadenadas que, en lo que se refiere a la financiación pública para el desarrollo, se contempla con enorme preocupación por las OSC a nivel global y especialmente en España. Este marco, sin duda impulsado por la crisis económica y la consiguiente constatación de incumplimiento de los compromisos cuantitativos de AOD, venía contribuyendo al afianzamiento en relevantes actores de una idea de desarrollo que lo identifica, en gran medida, con crecimiento y que realiza una interpretación limitada de una agenda de eficacia de la ayuda en la que la ayuda oficial al desarrollo (AOD), al menos tal y como viene descrita y clasificada por el CAD, pierde claramente su centralidad en los procesos de desarrollo.

Así, se observan en torno a Busan algunas tendencias de fondo entre los miembros del CAD que van a contribuir a la forma que toma la Declaración Final y su puesta en marcha y operacionalización prevista a lo largo del primer semestre de 2012. Algunas de estas tendencias están relacionadas directamente con un actor influyente, de hecho primer donante mundial, como la Unión Europea, considerando Estados Miembro y Comisión.

1. *El concepto de Crecimiento Inclusivo:* La Comisión Europea acude a Busan con una posición común alineada con la denominada Agenda para el Cambio<sup>2</sup>

que presentó en el otoño de 2011 y que agrupa los procesos de consulta sobre apoyo presupuestario y crecimiento inclusivo. Bajo el concepto de crecimiento inclusivo se considera a la Ayuda Oficial al Desarrollo como *parte de la solución a la cuestión del desarrollo, que está dirigido por un crecimiento económico fuerte e inclusivo* otorgándole a la AOD un papel catalizador para generar empleo y crecimiento económico en conjunto con otras políticas públicas, coherentes entre sí, y donde se incluyen nuevas modalidades en las que la ayuda puede tener un papel acompañando y compartiendo los riesgos de las inversiones y las iniciativas privadas.

2. *El concepto del Value for Money y el Principio de Diferenciación.* Estrechamente vinculado a la Agenda para el Cambio, el concepto de Value for Money se refiere al logro de resultados tangibles y a corto plazo de los recursos invertidos y a su uso más eficiente para el logro de dichos resultados. Desde este punto, el Principio de Diferenciación se orienta hacia la definición de partenariados diferenciados acordes con el nivel de desarrollo del país socio y las posibilidades de logro de impactos, lo que define los niveles de ayuda e instrumentos a utilizar. Si en un principio puede tener lógica, la combinación de los distintos conceptos parece olvidar algunas cuestiones, como que un porcentaje superior al 70% de los pobres se encuentran en países de renta media, no pareciendo que el problema sea realmente el crecimiento y la mejor definición de los instrumentos y modalidades la cuestión, sino la equidad y la definición de políticas públicas inclusivas así como la capacidad de que los más vulnerables vean recogida su propia voz y capacidad de control de esas políticas; o cómo los partenariados organizados bajo la idea de crecimiento inclusivo fomentan el desarrollo humano y abordan la cuestión de la equidad y la redistribución.

---

político —cuyo precedente fue el Green Paper sobre crecimiento inclusivo— que se articula además en: a) las nuevas perspectivas financieras de la Unión 2014-2020, es decir el presupuesto de la Unión Europea y cuánto y cómo se va a repartir la financiación europea para el desarrollo, b) la prevista Comunicación sobre el papel de las OSC en el desarrollo y c) la reforma de los instrumentos de financiación para las OSC. Estos dos últimos elementos, papel de las OSC y reforma de los instrumentos, vienen determinados por los resultados del Diálogo Estructurado, concebido como un proceso de consultas global entre Comisión y actores de la sociedad civil agrupados en organizaciones paraguas regionales y completados con consultas a nivel país.

<sup>2</sup> En realidad se asiste a todo un arco de planificación a nivel europeo desde la Agenda para el Cambio como documento más

## 2. LA ASOCIACIÓN GLOBAL PARA UNA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EFICAZ

Mediante una Asociación Global para el Desarrollo Eficaz, la declaración final de Busan se propone un objetivo común para los firmantes centrado en lograr resultados de desarrollo que sean sostenibles, plantea unos principios, que son más o menos compartidos, pero alcanza unos compromisos diferenciados. Esta fórmula denota los esfuerzos para llegar a un único documento aceptado por una diversidad de participantes: CAD/OCDE, países socios, países emergentes y también sociedad civil. Esta fórmula que busca una máxima inclusión y el encaje de intereses diversos – si bien no evitó las tensiones para el cierre de los últimos borradores de Declaración Final – se estructura, además, en el acuerdo en torno a un documento de principios aceptado por todos los participantes y el lanzamiento de lo que se ha venido llamando *building blocks*, que podríamos describir como acuerdos voluntarios para desarrollar aspectos concretos de la agenda.

Una característica importante a reseñar de la Declaración Final es que es una declaración política y no técnica, que tras poner el acento en la implementación de los compromisos de eficacia, a la que deja de referirse como eficacia de la ayuda para hablar abiertamente de eficacia del desarrollo, como se venía sugiriendo desde la propia sociedad civil a partir de Accra, pasa a ocuparse de otros temas no menos relevantes. No obstante, esta cuestión refleja, junto con la integración de nuevos actores y modalidades, el papel crecientemente secundario otorgado a la AOD en los procesos de desarrollo y ayuda internacional. Lo mencionaba Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE en su discurso inaugural, “*This is not about Aid. It’s about Development*”. Esta constatación al inicio de la cumbre se ve claramente reflejada en el párrafo 28 donde se reconoce a la ayuda como únicamente parte de la solución y se menciona la necesidad de ampliar el foco y la atención de la eficacia de la ayuda a los retos que plantea el desarrollo eficaz, mientras se hacen no pocas menciones (párrafo 5) a nuevas modalidades como las asociaciones público-privadas y otros medios para fomentar el desarrollo, cuya importancia venía creciendo en los últimos años y que complementan a las formas de cooperación Norte Sur. Y ello en clara referencia a la Cooperación Sur-Sur y Triangular y en reconocimiento de nuevas realidades como las actividades en el plano de la cooperación internacional de los países emergentes.

Respecto a los principios, la Declaración enfatiza (párrafo 11) que los resultados de desarrollo reflejen los compromisos internacionales de derechos humanos, trabajo decente, equidad de género, sostenibilidad medioambiental

y discapacidad. Unos principios que toman forma, en clara formulación en términos de declaración de París, bajo: *la apropiación de las prioridades de desarrollo* por los países en desarrollo, *el enfoque de resultados*, alineados con las prioridades del país, *partenariados inclusivos* basados en la mutua confianza y reconociendo la variedad y complementariedad de actores y la transparencia y la mutua rendición de cuentas.

Ahora bien, estos principios, aún considerados en la Declaración como compartidos, a efectos prácticos sólo resultan parcialmente compartidos. China, que desarrolló una posición extremadamente dura en todo el proceso negociador, más por la cuestión de transparencia que por algunos elementos relacionados con los compromisos internacionales de derechos humanos referidos en el mismo párrafo 11 y otros y cuya inclusión la sociedad civil venía demandando, introduce el párrafo 2 al inicio de la Declaración. Este párrafo, que supone la aceptación por parte de China del documento, especifica que *las modalidades y responsabilidades de la cooperación Sur-Sur difieren de las que aplican para la cooperación Norte-Sur, (...) si bien los principios, compromisos y acciones acordados en la Declaración Final de Busan constituyen la referencia para los socios de la cooperación Sur-Sur bajo la premisa de la voluntariedad*. Por ello no puede hablarse de principios plenamente compartidos, al introducir esta excepción para la cooperación Sur-Sur, bajo la cual pueden identificarse los países emergentes. No obstante, habida cuenta de la estructura de la Declaración, por lo demás de carácter político, que deja su operacionalización al marco de los *building blocks*<sup>3</sup>, un riesgo importante radica en el carácter voluntario a efectos prácticos para todos los gobiernos.

Esto último denota la diferenciación de los compromisos, haciéndolos en gran medida “a la carta”. Los donantes tradicionales, que habían realizado importantes esfuerzos de negociación y adaptación encuentran en la declaración final de Busan una reafirmación de los principios de París y Accra pero una ausencia de compromisos tangibles, fechas

<sup>3</sup> En la estructura de Busan, los principios llevan a acciones y desde ese punto se desarrollan los *building blocks*, como bloques de avance cuya adscripción es voluntaria. Del numeroso listado de *building blocks* finalmente se determinaron ocho: Cooperación Sur Sur y Triangular; Resultados y Rendición de Cuentas; Sector Privado; Situaciones de Conflicto y Fragilidad; Cambio Climático; Transparencia; Políticas e Instituciones Eficaces; Gestión de la Diversidad y la Fragmentación. Cabe mencionar que el Gobierno de España se suma a los *building blocks* de Cooperación Sur Sur y Triangular y Resultados y Rendición de Cuentas. Además realiza una declaración sobre el interés en el *building block* sobre Sector Privado, si bien no se suma al mismo, y suscribe el Plan de Acción de Género.

o indicadores, quedando a la primera parte del año 2012 la definición del sistema de monitoreo de los principios, junto con los compromisos.

### 3. PRINCIPALES COMPROMISOS

Con todo, merece reseñarse la forma en que quedan reflejadas en la Declaración de Busan algunas de las cuestiones que venían siendo claves desde los foros de alto nivel anteriores, como la apropiación democrática, la ayuda ligada, la equidad de género y los derechos de las mujeres, el uso de sistemas-país, nuevos actores (sector privado) y, en especial, sociedad civil.

**Ayuda Ligada:** A pesar de ser una cuestión que largamente se viene tratando y pidiendo calendarios concretos, no se logra un compromiso claro, más allá de una mención en el párrafo 18b. sobre el incremento de los esfuerzos para desligar la ayuda y revisar en 2012 los planes para lograrlo. Contrasta este vago compromiso con las peticiones de varios países africanos para desligar la ayuda en 2013 y la falta de respuesta de los principales donantes a esta cuestión. Se menciona además el beneficio del uso de proveedores locales para la generación de ingreso, capacidades y desarrollo de los negocios locales, lo que, de algún modo, hace explícita la problemática inherente a la utilización de proveedores externos a los países socios.

**Uso de sistemas país:** Se incluye una novedad tras algunos tira y afloja a lo largo de los sucesivos borradores, al mencionarse en el párrafo 19a. el uso de los sistemas país como *default approach* para la cooperación al desarrollo. Se trata de un matiz que puede significar un cambio en la práctica consolidada de creación de sistemas paralelos, en tanto que lleva a la necesidad de tener que justificar la imposibilidad de utilizar los sistemas del país. Además se incluye una especificación sobre la necesidad de asistir a los países en caso de que no sea posible su utilización. La cuestión del uso de sistemas-país se había convertido en una línea roja para los negociadores<sup>4</sup> africanos. No obstante cabe decir que los países desarrollados consiguen incluir una cláusula en el mismo párrafo

19 que menciona que se respetarán ambos sistemas de gobierno, los de los países socios y los del proveedor de cooperación para el uso de los sistemas país, lo que equilibra el peso en los argumentos para no inclinarse hacia el uso de sistema país (Ellmers, 2011).

**Apropiación democrática:** La declaración de Busan describe la apropiación como apropiación democrática, en el marco de los principios comunes. Además expresa la *necesidad de profundizar, extender y operacionalizar la apropiación democrática de las políticas y procesos de desarrollo* (p12a.). Con ello se materializa una demanda que se viene haciendo desde París en el sentido de que hasta Busan la apropiación tenía un contenido demasiado centrado en los países. No obstante, será necesario prestar atención a su desarrollo, puesto que puede suponer tensiones importantes para su despliegue efectivo en el momento de potenciar el enfoque país, o en combinación con la necesidad de un entorno facilitador necesario para las OSC de cara a poder hacer efectiva la apropiación democrática, la necesidad de garantizar la voz y representación de los más vulnerables o en el momento de desplegar el partenariado global previsto en la declaración de Busan y la implicación en el mismo por parte de la sociedad civil, entre otros actores.

**Equidad de género y derechos de las mujeres:** La Declaración de Busan menciona en el párrafo 20 la *importancia de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres para alcanzar resultados de desarrollo*. El reconocimiento, siendo un paso desde la Declaración de París y una consolidación respecto al Plan de Acción de Accra, no deja de ser percibido con importantes carencias por parte de las organizaciones de mujeres. Así pues, las organizaciones de mujeres van a considerar la Declaración de Busan insuficiente<sup>5</sup>, arguyendo que el desarrollo y la cooperación al desarrollo eficaz debe ser definida como el alcance sostenible de resultados de desarrollo humano en un nuevo marco que transforme las relaciones sociales y económicas y vaya acorde con los estándares de derechos humanos y los derechos de las mujeres.

<sup>4</sup> Conocidos como “serpas”, el *Working Party* encomendó a un grupo de 18 negociadores representativo de los distintos grupos implicados, el avance en el borrador de declaración hasta la definición del borrador final. La sociedad civil contó con un serpa en todo el proceso representado por Better Aid, lo que fue relevante para la negociación del documento final y también durante el periodo interino hasta junio de 2012, en tanto que la estructura de Serpas también avanza la propuesta de estructura a desplegarse post Busan.

<sup>5</sup> Ver Declaración Política del Foro Global de Mujeres, reunido en el marco del foro global de sociedad civil que se celebró el 26-28 diciembre 2011 en Busan en preparación del IV Foro de Alto Nivel. Y a otro nivel, el documento *Key Demands from Women's Rights Organization and Gender Equality Advocates*, que contiene una interesante visión global de las peticiones cara al FAN IV, quizá incluso más comprensivas que la propia declaración de la sociedad civil elaborada en el propio Foro Global de Sociedad Civil del 26-28 de diciembre de 2011.

La inexistencia de un *building block* de género facilitó la intención de presentar por parte de la Secretaria de Estado de EEUU, Hillary Clinton, en el transcurso del FAN IV un llamado *Plan Conjunto de Busan sobre Igualdad de Género y Desarrollo* que suscitó un importante rechazo por parte de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres al centrarse casi únicamente en los aspectos de la mujer como canal para el crecimiento económico y en las mujeres en los países en desarrollo, en lugar de enfatizar el disfrute de derechos por las mujeres. De nuevo el papel activo de las organizaciones de mujeres consiguió que no fuera presentado como plan sino como una iniciativa en el marco de uno de los eventos del FAN IV.

**Sector privado:** El párrafo 32 de la Declaración de Busan desarrolla los compromisos en torno al sector privado y el desarrollo en concreto, a) animando a sindicatos, asociaciones de empresarios y demás actores a desarrollar una legislación que facilite las inversiones privadas domésticas y extranjeras así como las alianzas público privadas, b) facilitando un ambiente para su participación en el diseño de políticas y estrategias de desarrollo que promuevan el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza, c) desarrollando mecanismos innovadores de financiación para metas de desarrollo compartidas, d) potenciando “ayuda para el comercio” de forma que solvente los fallos del mercado, desarrolle capacidades, favorezca el acceso a los mercados de capital y pueda mitigar los riesgos que afrontan los actores privados.

Más allá de las dudas acerca de la inclusión del sector privado en la Declaración de Busan expresadas al inicio del artículo, lo cierto es que una mirada atenta a los compromisos asumidos en la Declaración no aclara de qué sector privado se habla, pudiéndose entender multinacionales, empresas locales pequeñas y medianas, cooperativas. Resulta especialmente llamativa la referencia a la generación de un marco regulador, un entorno facilitante para el desarrollo de la inversión privada. En efecto, y según se van produciendo las primeras reuniones del *building block* sobre sector privado se aprecian en estos dos elementos las principales incógnitas que van a marcar el nivel de definición y relevancia del *building block*, a saber: si sus miembros activos van a ser multinacionales o una representación mayor y más plural del sector privado y si lo que finalmente se entenderá por entorno facilitador se relaciona con desarrollo o con la actividad del sector privado.

**Sociedad Civil:** Sin lugar a dudas, puede decirse que el párrafo 22 es el párrafo específico para la sociedad civil

y en el que se encuentra fuertemente la influencia de los procesos llevados a cabo por las OSC desde Accra en el marco de Better Aid y el Open Forum.

En primer lugar se reconocen los roles de las OSC como prestadoras de servicios allí donde el Estado no los cubre, pero específicamente reconoce su papel para facilitar que las personas puedan reclamar sus derechos y en la aplicación de los enfoques de derechos en el desarrollo así como su capacidad para ahormar las políticas de desarrollo.

Tras ello se elabora un compromiso doble: De los Gobiernos para crear un entorno favorecedor que optimice el trabajo de las OSC en el desarrollo de acuerdo con los derechos internacionales; de las propias OSC, aplicando los Principios de Estambul para el desarrollo eficaz y el Marco Internacional para la Eficacia de las OSC. Se tratan estos dos últimos documentos del resultado del programa del Open Forum y constituye un verdadero ejemplo de proceso de abajo a arriba mediante el cual las OSC<sup>6</sup> han definido sus propios principios de trabajo en un proceso que ha traído como elementos adicionales el empoderamiento de muchas de las organizaciones participantes y en ocasiones, planteado otras formas de relación y partenariados.

Respecto al compromiso de los gobiernos para la creación de un entorno favorecedor para el trabajo de las OSC, éstos se ponen en relación en la Declaración con los acuerdos internacionales, fallando en el momento de concretar medidas legales o prácticas acordes con estándares de DDHH y principios fundamentales. De algún modo ello implica una visión prioritariamente de las OSC como actores sociales, no tanto como actores políticos.

Por último, se reconoce el papel de las OSC para aplicar enfoques de derechos humanos, pero sin embargo, la referencia al desarrollo como enfoque de derechos queda demasiado limitada al párrafo 22 – a pesar de los intentos en sucesivos borradores por parte de las OSC para incluir una redacción más clara en relación al enfoque de derechos en varios párrafos de la declaración-. Las otras menciones a los derechos humanos se realizan en los párrafos 3 y 11.

<sup>6</sup> Los Principios de Estambul se aprobaron en la I Asamblea General del Open Forum for CSO Effectiveness en septiembre de 2010 y el Marco Internacional para la Eficacia de las OSC en la II Asamblea General en Siem Reap, Camboya, en junio de 2011. Estos y otros documentos pueden consultarse en <http://www.cso-effectiveness.org>

## 4. Y DESPUÉS DE BUSAN, ¿QUÉ?

En correlación con el énfasis en la implementación a nivel país, Busan deja en manos de los países socios el desarrollo de matrices de seguimiento de los acuerdos, basándose en su propia definición de necesidades. Por otra parte, y en relación a los criterios de París y Accra, menciona la necesidad de definir un grupo de indicadores relevantes y simplificados.

Pero es en la estructura de gobernanza donde se aprecian novedades importantes. Así, el *Working Party* acaba su mandato y entre enero y junio de 2012 entra en vigor el llamado Grupo Interino Post Busan, montado sobre la estructura de serpas que desarrollaron los primeros borradores de Declaración. El objetivo es preparar una propuesta de estructura y contenidos para el Partenariado Global para la Cooperación al Desarrollo Eficaz, instancia que será encargada del monitoreo de la agenda de eficacia con horizonte de 2015. Merece destacarse que el partenariado global habrá de dar encaje a los *building blocks*, que a su vez han de ir definiendo su contenido y operacionalización en el primer semestre del año. Además en la nueva estructura, y en su propia definición durante el periodo interino, se ha invitado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y al Foro de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las OSC, que habían venido trabajando a través de los dos procesos complementarios antes mencionados, Better Aid como plataforma de incidencia y monitoreo de la agenda de eficacia frente a los gobiernos y Open Forum desarrollando su propuesta de principios y prácticas para la eficacia de las OSC, siguen manteniendo sus 4 demandas clave que realizaron en Busan, debido a su relevancia también post Busan y el periodo interino:

- Cumplimiento de los compromisos de París, Accra y Busan
- Reforzamiento de la eficacia del desarrollo mediante prácticas de desarrollo basadas en el enfoque de derechos
- Apoyo a las OSC como actores independientes y por derecho propio así como compromiso de procurar un entorno favorable en todos los países
- Promoción de una arquitectura del desarrollo justa y equitativa

Estas demandas y desarrollo pueden servir posiblemente como mejor base para la organización de la participación de las OSC en la agenda de eficacia post Busan que la propia declaración de la sociedad civil realizada previa al FAN IV como conclusión del Foro Civil Global (26-28 noviembre 2011), probablemente porque la principal aportación de sociedad civil en este caso se estuvo realizando en el proceso negociador vía el representante de Sociedad civil en el grupo

de Serpas y porque se contaba con procesos preparatorios de largo alcance antes del foro.

En cualquier caso, las OSC han empezado a explorar la necesidad de organizar la participación de la sociedad civil en la Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz más allá del monitoreo y participación en el periodo interino. A través de un profundo, aunque aún incipiente proceso de reflexión se tiende hacia la definición de un único proceso, abierto y basado centrado en el nivel país más que en el nivel global, que contenga los ejes clave de la agenda de la sociedad civil en la agenda post Busan: el monitoreo de la agenda de eficacia, la aplicación y promoción de los enfoques de derechos y la aplicación de los principios de eficacia de las OSC a lo que se añade el trabajo para un entorno facilitador como línea transversal.

## 5. CONCLUSIÓN

Sólo el transcurrir del año 2012 dirá si Busan significa un avance en los compromisos sobre la eficacia del desarrollo en un camino iniciado con la Declaración de París o cierto salto al vacío en el que los compromisos asumidos por los Gobiernos socios quedan relegados al último orden de prioridades, habida cuenta además de su muy escaso nivel de cumplimiento, como pone de manifiesto la evaluación del grado de alcance de los resultados de París y Accra.

Si se atiende al contenido político de la Declaración de Busan, ésta acierta al reflejar las profundas dinámicas de cambio que se están produciendo en el marco del desarrollo y de su arquitectura, y contiene algunos avances como lo relativo a apropiación democrática, uso de sistemas país, la inclusión de países emergentes, los enfoques sobre cada país y la consideración de la Sociedad Civil en todo su papel, si bien existen claras carencias, como el concepto de desarrollo que emana de su texto, la ambigüedad acerca del papel del sector privado y la voluntariedad de gran parte de lo acordado. Esto último pone el énfasis en la importancia de definir en el periodo interino que va hasta junio de 2012 un sistema de monitoreo y unos calendarios vinculantes.

Junto con el despliegue de los *building blocks* y la definición de la arquitectura para el monitoreo y la participación de los distintos actores en la Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (y a poder ser, simplemente una Asociación Global para la Eficacia del Desarrollo), las OSC tienen una importante tarea que realizar:

En primer lugar, seguir demandando el establecimiento de un sistema de monitoreo de los compromisos adquiridos y la plena aplicación de los principios de París y Accra. En segundo lugar, aplicar los principios de eficacia de las OSC, generar aprendizajes y desarrollar la plena aplicación de los



enfoques de derechos y la apropiación democrática. Y en tercer lugar, reclamar un entorno facilitador en todos los países para el trabajo en desarrollo de las OSC.

A estos tres elementos cabe añadir un cuarto elemento no de menor importancia. La sociedad civil tiene en este periodo de 2012, en paralelo con la definición de la arquitectura post Busan, que definir sus modos de organización de la participación, en tanto que actor reconocido en sí mismo en el párrafo 1 de la Declaración de Busan. Será necesario definir un sistema preferentemente unificado para la sociedad civil desde el trabajo y la complementariedad de los dos movimientos de las OSC

que han articulado la participación y compromiso de las OSC en la agenda de eficacia. Pero será necesario también que dicho sistema de participación sea, acorde con sus propios principios de eficacia de las OSC, inclusivo y abierto a la participación y representación de las múltiples voces de la sociedad civil, centrado sobre lo local y el nivel país, puesto que es en ese nivel donde existen las experiencias, la capacidad para la definición concreta de las necesidades pero también donde residen en primera instancia los retos de facilitar la participación de la voz de las personas más vulnerables y su eco en la definición de la nueva arquitectura del desarrollo.

## REFERENCIAS

- Awid (2011) Key Demands from Women's Rights Organizations and Gender Equality Advocates To the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (Busan 2011) and the Development Cooperation Forum (2012)". <http://www.awid.org/Library>
- IV High Level Forum on Aid Effectiveness, (2011) Busan Partnership for Effective Development Cooperation. República de Corea, Busan. 29 noviembre-1 diciembre 2011. [http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en\\_2649\\_37413\\_46057868\\_1\\_1\\_1\\_37413,00.html](http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_37413_46057868_1_1_1_37413,00.html)
- Better Aid. (2011) Position On The Proposed Busan Joint Action Plan On Gender Equality And Development. Busan, <http://www.betteraid.org/es/politica-de-betteraid/politica-de-betteraid/declaraciones>
- Better Aid y Open Forum (2011) CSOs on the road to Busan: Key messages and proposals [http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/cso\\_asks\\_final\\_.pdf](http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/cso_asks_final_.pdf)
- Better Aid (2011) Better Aid and Development Effectiveness for the World We Want. Declaración de la Sociedad Civil en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Busan, República de Corea. <http://betteraid.org/en/news/high-level-forum-on-aid-effectiveness-/524>
- Comisión Europea (2011) *Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*. COM637 Bruselas. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0637:FIN:EN:PDF>
- Ellmers, BODO (2011): Busan Partnership for Effective Development Cooperation: some progress, no clear commitments, no thanks to EU. Eurodad. <http://eurodad.org/?p=4737>
- Consilium Europa (2011) *Posición Común Europea en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda*. Conclusiones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Bruselas 14 de noviembre 2011 [onsilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/126060.pdf](http://onsilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126060.pdf).

# La cooperación española: ¿fin de ciclo, o simplemente fin?

---

PABLO MARTÍNEZ E IGNACIO MARTÍNEZ  
Secretaría Técnica Plataforma 2015 y más

---

## 1. INTRODUCCIÓN: LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ENTRE 2011 Y 2012

En poco más de doce meses la cooperación española ha cambiado algunos de los aspectos sustanciales que venían definiéndola en años anteriores. Y ha sido para peor. En un periodo marcado por la ortodoxia económica y por la falta de resultados eficaces para revertir la prolongada situación de profunda crisis, la cooperación española ha pasado de la falta de impulso político y la inacción en el final de un ciclo político, a ser la víctima preferida de los nuevos responsables en cuanto a reducción de presupuestos se refiere. Unido a las restricciones presupuestarias la elevación del discurso nacionalista revitaliza una doctrina realista en la política exterior, que aleja a España de sus compromisos de desarrollo con la comunidad internacional y que dañará la percepción de España como un socio cumplidor, fiable y comprometido.

La dureza del ajuste presupuestario y del giro discursivo no debería impedir un análisis reposado sobre los principales avances y los cuellos de botella que el ahora denominado ciclo expansivo de la cooperación ha puesto sobre la mesa. Al contrario, los primeros pasos de este nuevo ciclo político parecen más dispuestos a liquidar, además de las cuentas, el consenso político y social que ha guiado, al menos discursivamente, el devenir de esta política en España desde mediados de los noventa. Para ello resulta propicio un contexto internacional de grandes cambios en la agenda de desarrollo, que exigirán de toda la contestación democrática posible por parte de organizaciones sociales para evitar que el crecimiento económico desborde todas las consideraciones sobre sostenibilidad, equidad y derechos de las personas en la configuración de la nueva agenda post-2015.

## 2. ESPAÑA ENTRE LOS DONANTES, EL DESPLOME FRENTE A LA CONTENCIÓN GENERALIZADA DE LA AOD

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) mundial no ha dejado de crecer, en términos absolutos en los últimos años. Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en el año 2010 alcanzó los 128.492 millones de dólares, la cifra más alta desde que este organismo registra la AOD del conjunto de los donantes. El año 2011 –último año para el que se conocen cifras oficiales de desembolsos– supuso un punto de inflexión en esta tendencia de crecimiento al registrar una AOD mundial de 133.500 millones de dólares –125.060 millones de dólares si se contabiliza con precios de 2010–, lo que supuso un descenso real del 2,7% respecto al año anterior (CAD/OCDE).

En este año 2011, de los 23 países socios del CAD, siete aumentaron su AOD respecto a 2010 y 16 la redujeron (cuadro 1). De los siete países que aumentaron su AOD Italia fue el que lo hizo de manera más significativa, al aumentar su ayuda en un 33%. Por detrás de Italia, otros tres países aumentaron su AOD en 2011 por encima del 10%. Concretamente Suiza lo hizo en un 13,2%, Nueva Zelanda en un 10,7% y Suecia en un 10,5%. Por último, Alemania con un 5,9%, Corea con un 5,8% y Australia con un 5,7% son los otros tres países que aumentaron su AOD en 2011 respecto a 2010.

**CUADRO 1: Evolución de la AOD de los países del CAD 2010-2011**

	AOD total 2010		AOD total 2011		Esfuerzo 2010		Esfuerzo 2011	
	Mill. dólares	Ranking	Mill. dólares	Ranking	%AOD/RNB	Ráking	%AOD/RNB	Ráking
EEUU	30.353	1	30.086	1	0,21%	19º	0,20%	19º
Reino Unido	13.053	2	12.951	3 (-1)	0,57%	7º	0,56%	6º (+1)
Alemania	12.985	3	13.746	2 (+1)	0,39%	13º	0,40%	12º (+1)
Francia	12.915	4	12.195	4	0,50%	10º	0,46%	10º
Japón	11.021	5	9.829	5	0,20%	20º	0,18%	21º (-1)
Holanda	6.357	6	5.950	6	0,81%	5º	0,75%	5º
España	5.949	7	4.007	11 (-4)	0,43%	11º	0,29%	15ª (-4)
Canadá	5.029	8	4.930	8	0,34%	14º	0,31%	14º (+1)
Noruega	4.580	9	4.197	9	1,10%	1º	1%	2º (-1)
Suecia	4.533	10	5.008	7 (+3)	0,97%	3º	1,02%	1º (+2)
Australia	3.826	11	4.044	10 (+1)	0,32%	15º	0,35%	13º (+2)
Bélgica	3.004	12	2.605	14 (-2)	0,64%	6º	0,53%	7º (-1)
Italia	2.996	13	3.987	12 (+1)	0,15%	22º	0,19%	20º (+2)
Dinamarca	2.871	14	2.803	13 (+1)	0,91%	4º	0,86%	4º
Suiza	2.300	15	2.604	15	0,40%	12º	0,46%	11º (+1)
Finlandia	1.333	16	1.275	16	0,55%	8º	0,52%	8º
Austria	1.208	17	1.036	18 (-1)	0,30%	16º	0,27%	18º (-2)
Corea	1.174	18	1.242	17 (+1)	0,12%	23º	0,12%	22º (+1)
Irlanda	895	19	867	19	0,52%	9º	0,52	9º
Portugal	649	20	630	20	0,29%	17º	0,29%	15º (+1)
Luxemburgo	508	21	308	23 (-2)	0,17%	21º	0,11%	23º (-2)
Nueva Zelanda	403	22	381	21 (+1)	1,05%	2º	0,99	3º (-1)
Grecia	342	23	379	22 (+1)	0,26%	18º	0,28%	17º (+1)
<b>CAD</b>	<b>128.492</b>		<b>125.060</b>		<b>0,32%</b>		<b>0,31%</b>	

Fuente: CAD/OCDE

2015 y más

Frente a estos siete países que optaron por aumentar su AOD, los 16 socios restantes del CAD redujeron su ayuda respecto a la de 2010. Seis de ellos –Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Portugal, Finlandia e Irlanda– hicieron descender su AOD por debajo del 5%. Otros cinco países –Canadá, Francia, Luxemburgo, Holanda y Noruega– redujeron su AOD en proporciones situadas entre el 5 y el 10% y tres países –Japón, Bélgica y Austria– lo hicieron entre el 10 y el 15%. Por último, dos países se sitúan muy alejados del resto: Grecia, que redujo su AOD en un 39,3% y España, que lo hizo en un 32,7%. Si bien es cierto que la AOD del conjunto de los socios del CAD se redujo en 2011, esta reducción fue en promedio del 2,7%, una rebaja moderada, al menos si se compara con el comportamiento de la AOD española en 2011.

Los datos apuntados muestran comportamientos muy diferenciados entre los que destaca de manera muy clara el de la AOD española, la que más desciende en términos absolutos y la segunda que más lo hace en términos relativos. De esta manera España se aleja del comportamiento promedio de los países del CAD (gráfico1).

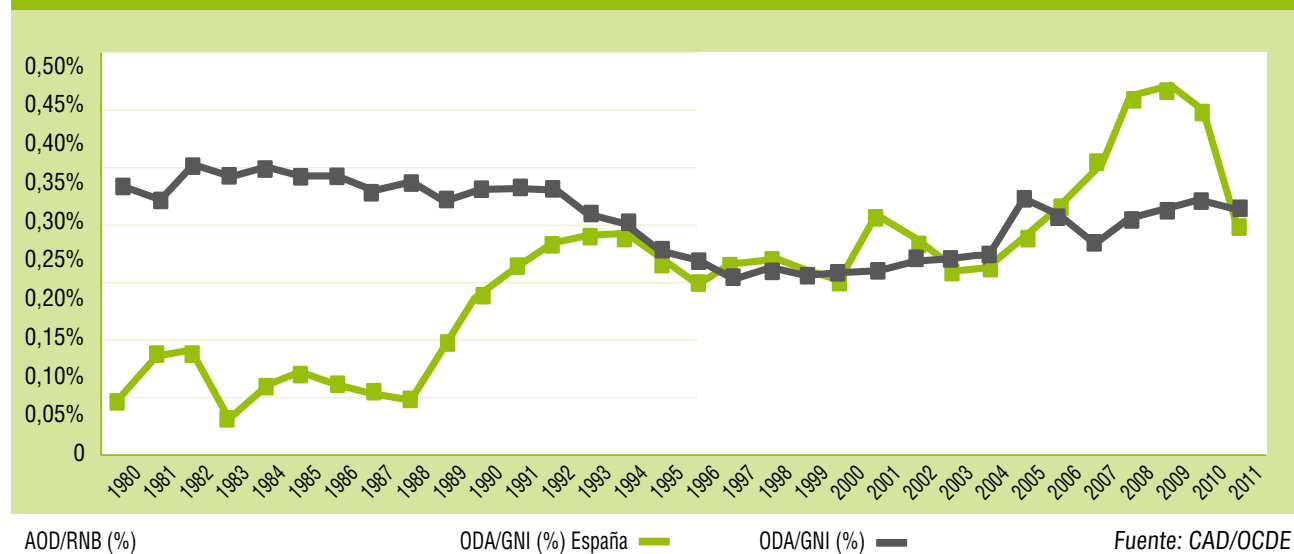
Su reciente biografía política y económica, así como la juventud de su sistema de cooperación internacional, han hecho de España un país tradicionalmente alejado de los compromisos internacionales en materia de desarrollo y del esfuerzo promedio de los países del CAD en materia de AOD. No obstante, a medida que avanza la década de los noventa del pasado siglo la AOD española se fue acercando al promedio de los países del CAD al menos en lo que a esfuerzo financiero se refiere para, por primera vez en el año 1998,

superar este promedio y continuar durante una década desarrollando un esfuerzo muy similar al promediado por los socios del CAD. Esta tendencia hacia la convergencia con el comportamiento tipo de los países donantes se consolidó a lo largo de una década hasta que, en el año 2007, la AOD española superó con creces al promedio del CAD en términos de esfuerzo. Nuevamente, y tras dos años de acusado descenso de la AOD en términos absolutos y relativos, en el año 2011 España se sitúa –después de cinco años– por debajo del promedio del CAD (OCDE, 2012).

Resultado de este comportamiento España dejó de situarse en el año 2011 entre los donantes más significativos, tanto en términos absolutos como relativos. En concreto, pasó del séptimo puesto de AOD en un hipotético ranking de los donantes en términos absolutos en 2010 al puesto undécimo al año siguiente. La caída del compromiso de España con la AOD entre el conjunto de los donantes fue más significativa aún en términos relativos, al caer del undécimo al decimoquinto lugar en 2011 (empatada con Portugal). En ambos casos España fue el país que más puestos descendió en una comparativa entre el conjunto de los donantes (cuadro 1).

Los datos presentados muestran que a pesar del actual escenario de crisis económica y financiera global la lectura realizada por los diferentes países –en este caso por los socios del CAD– admite muy diferentes versiones. Es cierto que la situación económica por la que atraviesan los diferentes países donantes varía de manera muy significativa, pero también lo es que el escenario de restricciones presupuestarias y políticas de control del déficit, aunque con diferente intensidad, es prácticamente generalizado y no está

Gráfico 1: Comparación de la AOD española y promedio del CAD 1980-2011 (AOD/GNI)



Fuente: CAD/OCDE

influyendo de la misma manera en las decisiones tomadas por los diferentes países. Las razones de fondo de la caída española presentan motivaciones añadidas y diferentes a la política de ajuste fiscal, como desarrollamos más adelante en este artículo.

También es cierto que los desafíos de los diferentes países y el bienestar de sus poblaciones no puede entenderse, ni abordarse, específicamente en clave nacional o a partir de políticas de restricción del gasto público dirigidas a restablecer la confianza de los centros de decisión financieros internacionales. Estos desafíos, así pues, no pueden ser superados si se abordan de manera desconectada de la agenda global y, por lo tanto, de espaldas a los compromisos y los consensos internacionales de desarrollo.

Comportamientos como el de España llaman poderosamente la atención por constituir uno de los casos de repliegue intrafronterizo –como se analizará más adelante– en la configuración de las prioridades. Aun siendo conscientes de las dificultades por la que atraviesa el país, no parecen este tipo de decisiones las más adecuadas para abordar una salida mancomunada a los problemas globales del desarrollo. Por el contrario, se trata de opciones –denominadas como “escapistas” o de *free rider* (Sanahuja, 2007:88)– que suponen un obstáculo, más grande en la medida que más países lo reproducen, para la construcción de un proceso de gobernanza global de la que, en definitiva, depende en buena medida el desarrollo y bienestar del conjunto de los países y de la ciudadanía global.

### 3. PRINCIPALES AVANCES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANTE EL CAMBIO DE LEGISLATURA

En estas mismas páginas, en el “Balance de la cooperación española” realizado en el *Anuario 2010* de la Plataforma 2015 y más, se alertaba del riesgo que tanto el giro discursivo como el descenso de la AOD suponía para la salud de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Hoy, algo más de un año después y a las puertas del inicio de un nuevo ciclo de planificación, aquellas palabras cobran mayor relevancia y el diagnóstico no puede ser más preocupante.

La anomia política de la segunda mitad del año 2011 ante el fin de la legislatura y de los primeros meses de 2012 como resultado de la llegada e incorporación del nuevo gobierno, los cambios institucionales y especialmente el desorbitado recorte de la AOD anunciado en 2012 –todo ello en un contexto caracterizado por la debilidad de las reformas institucionales y las limitadas capacidades del sistema encargado de gestionar esta política– sitúan a la cooperación española en uno de los momentos más delicados de su andadura.

A pesar de la lógica preocupación ante un contexto incierto es necesario reconocer los avances realizados por la cooperación española en el periodo 2007-2011. El *Spain Peer Review 2011* publicado por el CAD a finales del año pasado mostraba una panorámica sobre los principales avances de la política de cooperación española, así como sobre cuestiones pendientes de resolver. Como bien señala dicho informe, a pesar de las reducciones presupuestarias observadas en los años 2009 y 2010 que han situado en el 0,43% (AOD/RNB) cuando en 2008 se había alcanzado el 0,45%, el compromiso del gobierno con la agenda y acuerdos internacionales en materia de lucha contra la pobreza parecía mantenerse, al estar basado en un amplio apoyo tanto por parte de todos los partidos políticos como de la sociedad española a esta política pública. Aunque la crisis económica había obligado a reprogramar el plazo para el cumplimiento del compromiso de alcanzar el 0,7% en 2012 hasta el año 2015, no en vano la AOD española había duplicado sus esfuerzos desde 2004 y se había situado como séptimo mayor donante del CAD. El propio informe reconoce como principales méritos desde 2007 la ampliación de personal en la AECID, la introducción de nuevos mecanismos para incorporar criterios de mejora de la calidad de la ayuda, el proceso de participación y consulta con los diferentes actores –gubernamentales o no– abierto en la elaboración del Plan Director 2008-2012, y la incorporación de enfoques innovadores en el refuerzo del programa de acción humanitaria y respuesta rápida.

En cuanto a los aspectos más críticos, el informe también señala que España debe abordar un proceso de priorización de países, sectores y asuntos transversales que concentre y focalice su ayuda reduciendo la dispersión, así como debe dotarse de sistemas de gestión y de comunicación entre las instancias ejecutoras que siguen presentando problemas de coordinación y de gestión de la información, tanto en relación a su socialización como a su vinculación con la toma de decisiones. Asimismo, destaca en el informe que España no tiene suficiente claridad respecto de la relación que el sistema debe tener con las ONGD para lo que recomienda elaborar una estrategia política específica.

A pesar de este preciso análisis, el informe del CAD, elaborado durante el 2011 y publicado en el mes de octubre, tan sólo podía recoger los datos presupuestados para dicho año, que mantienen la misma tendencia mencionada y que preveían situar la AOD en el 0,40% alcanzando la cifra total de 4.233,71 millones de Euros. Sin embargo el pasado mes de abril el CAD/OCDE publicó los datos preliminares de la ejecución de 2011 para el conjunto de donantes. A la luz de estos datos, como ya se ha analizado al inicio de este artículo, España destaca negativamente al haber descendido un 32,7% respecto a 2010, presupuestando en torno a los

3.240,00 millones de euros<sup>1</sup>, lo que sitúa la AOD/RNB para 2011 en el 0,29%. ¿Cuáles son los motivos para que ya en 2011 la AOD española haya descendido tan notablemente? Habrá que esperar al informe oficial con todos los datos, pero el acuerdo de no disponibilidad de crédito aprobado por el nuevo gobierno en su segundo consejo de ministros ya anunciaba un recorte de 1.016 millones de Euros en el MAEC<sup>2</sup>, gran parte de los mismos computables como AOD y a lo que habría que añadir los retrasos en la ejecución que en los últimos años habían rondado un 10% del presupuesto, previsiblemente mayores en 2011 por la cita electoral a finales del mismo<sup>3</sup>.

Antes de entrar en este periodo que podríamos denominar, al menos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, de anomia política, durante el año 2011 se produjeron avances y novedades en esta política. Entre las novedades más significativas asistimos a la puesta en marcha de FONPRODE, con todas sus limitaciones y potencialidades<sup>4</sup>, la modificación de la normativa reguladora de las subvenciones a ONGD con la aprobación de una nueva Orden de Bases<sup>5</sup> y la elaboración, por parte de la Administración General del Estado del *Informe de Coherencia de Políticas* correspondiente al periodo enero-diciembre 2010.

Por otro lado, el año 2011 finalizó sin que el gobierno pudiera ponerse al día respecto de lo planificado en cuestiones esenciales: ni ha logrado resolver el problema relativo al contrato de gestión de la AECID que aún sigue pendiente de

renovación<sup>6</sup>, ni tampoco ha conseguido poner en marcha los Marcos de Asociación País (MAP) programados, sobre los que descansarían prioridades y estrategias. Ambos retrasos en la implantación son algo más que lo que puede interpretarse como una muestra de la indecisión y poca claridad en un último año de legislatura convulso y complicado; más bien parecen mostrar el enorme desfase entre las dimensiones normativa y positiva, claramente expresado en la brecha entre el ámbito discursivo y la práctica, entre lo planificado y lo ejecutado, que ha caracterizado estos últimos años. Entre otras consecuencias negativas para la propia política de cooperación, este desfase puede haber generado distorsiones en la percepción que tiene el sistema de sí mismo, así como la que tienen los actores de la cooperación y la opinión pública sobre los impactos, las capacidades y el apoyo social con que contaría la política de cooperación.

### a) Sobre FONPRODE:

En junio de 2011 se completó el trámite legislativo y reglamentario de la reforma del FAD. Dio lugar a dos fondos diferenciados en sus propósitos, dependencia orgánica y tipos de operaciones: FIEM y FONPRODE. El primero destinado a la internacionalización empresarial y que no deberá ser computado como AOD, y el segundo que refuerza e inaugura algunas prácticas en materia de cooperación financiera para la lucha contra la pobreza. Este último será gestionado por el MAEC y sólo realizará operaciones desvinculadas evitando así la históricamente maldita relación entre ayuda reembolsable y ayuda ligada, que constituyó un componente excesivo de la ayuda española desde finales de los años ochenta hasta el año 2004 (Martínez Osés, 2012; Otero, 2012).

Ya antes de la completa entrada en vigor de todos los instrumentos jurídicos para el funcionamiento del FONPRODE<sup>7</sup>, a partir del año 2007 cuando el FAD había quedado desagregado en tres partidas diferentes, la correspondiente al MAEC se ejecutaba orientada a los programas de cooperación al desarrollo. Durante 2010 y 2011 se puso en funcionamiento el tipo de nuevas operaciones que más tarde quedarían reguladas, las de co-

<sup>1</sup> El dato es aproximado puesto que hemos realizado el cambio de divisa, ya que el CAD/OCDE publica las cifras en dólares USA, (4.264 USD) y el gobierno de España, a pesar de disponer de los datos y habérselos enviado a la OCDE no suele hacerlos públicos hasta la publicación del PACI Seguimiento, normalmente en el último trimestre del año.

<sup>2</sup> Referencia del Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 2011.

<sup>3</sup> Para un análisis en mayor profundidad de la brecha entre la AOD presupuestada y ejecutada puede consultarse los documentos del PACI Seguimiento, disponibles en [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas\\_ayudaoficialdesarrollo.aspx](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx)

<sup>4</sup> A pesar de su corta vida la literatura generada en torno a este instrumento de la cooperación española comienza a ser abundante. Algunos análisis de interés pueden encontrarse en Fresnillo, I. y Gómez-Olivé, D. (2012): La cooperación financiera en España, Coordinadora de ONGD-España y Plataforma 2015 y más; Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº29; López V. (2012): "Una aproximación a la cooperación financiera" en Intermón Oxfam: La realidad de la ayuda 2011, Intermón Oxfam.

<sup>5</sup> El 21 de octubre de 2011 se aprobó la Orden AEC/2009/2011, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo. La Orden se puede consultar en: [http://www.aecid.es/es/aecid/normativa/subvenciones\\_ayudas/ONGD/Bases\\_Reguladoras/004.html](http://www.aecid.es/es/aecid/normativa/subvenciones_ayudas/ONGD/Bases_Reguladoras/004.html)

<sup>6</sup> Se aprobó el I Contrato de gestión en julio de 2009 con una vigencia de un año, pasado el cual se prorrogó por otro año y se anunció el II Contrato de gestión para el periodo 2011-2014. A día de hoy la AECID sigue sin nuevo contrato y en el PACI 2012 recientemente publicado se anuncia la intención de elaborar y aprobar el II Contrato de gestión esta vez para el periodo 2013-2016.

<sup>7</sup> Ley, octubre de 2010, reglamento julio 2011 y código de financiación en septiembre de 2011.

operación financiera reembolsable en capital o crédito. Por este motivo el componente reembolsable de la cooperación española ascendería vertiginosamente desde el 1,5% del total de AOD hasta superar el 5% tanto en 2009 como en 2010. Sería la antesala del 2011 en el que el componente reembolsable contó con una previsión presupuestaria del 15,24%, violando de forma manifiesta la propia Ley reguladora que establece un límite del 5% como máximo<sup>8</sup>.

El progresivo inicio de las operaciones novedosas que quedan reguladas por el FONPRODE contribuyen a modificar algunas características de la cooperación española, en cuyas razones principales existe cuando menos un elemento de oportunidad política por cuanto el FONPRODE reembolsable no genera déficit. Dicho de otra forma, se trataba de una serie de operaciones de alto interés para el gobierno si deseaba evitar un desplome espectacular de la AOD a causa de la política de ajuste del déficit prioritaria en este último periodo. Ante esta ventana de oportunidad de poco han servido otras limitaciones normales a la hora de poner en marcha nuevas formas y mecanismos de cooperación, como la falta de experiencia, la ausencia de suficiente personal capacitado y especializado en ese tipo de herramientas, o el improvisado y arriesgado encaje institucional de la Oficina gestora del instrumento<sup>9</sup>. Respecto al PGE de 2012 la previsión vuelve a alcanzar el 12% suponiendo un valor neto de 285 millones de euros, aunque ya ha sido anunciada la reorganización de los aspectos institucionales para la ejecución del instrumento.

Al margen de estas dificultades, el debate que abren este tipo de operaciones precisa de más espacio para su detalle y más tiempo para el análisis de sus impactos y la evaluación de sus propósitos. De lo que no cabe duda es que las estrategias destinadas a la financiación del sector privado, preferentemente de los países del Sur, van a ser fortalecidas de forma clara. Hay numerosos aspectos como mínimo delicados desde el punto de vista de los principios del desarrollo que quedan implicados por las nuevas operaciones reembolsables del FONPRODE y que no han sido suficientemente evaluados ni debatidos. La premura de la puesta en marcha ha priorizado una serie de argumentos justificativos a la existencia de ese tipo de operaciones, limitando las oportunidades de

examinar cuáles son las mejores formas de limitar, condicionar, evaluar y en definitiva regular los diferentes aspectos. Los riesgos de sobreendeudamiento en algunos países, la falta de adecuación de algunas operaciones, la insuficiente transparencia respecto de las tributaciones fiscales de algunos vehículos intermediarios de inversión, la ausencia de sanciones a causa de externalidades negativas ambientales o laborales de las operaciones, el riesgo de que los criterios de rentabilidad financiera se superpongan a los propios de desarrollo y la constancia de que en países del entorno este tipo de operaciones ha dado lugar a la aparición de la denominada ayuda *informalmente ligada*<sup>10</sup>, son cuestiones de la máxima importancia si la prioridad es mejorar de forma coordinada la cantidad y la calidad de la cooperación española. En los primeros años de ejecución existen algunas operaciones cuya vinculación con desarrollo es más ligera de lo deseable, y que con un pretexto genérico de contribuir al crecimiento económico incorpora trabajo en algunos sectores cuya contribución al desarrollo es cuando menos discutible, como la promoción de agrocombustibles (Fresnillo y Gómez-Olivé, 2012). La falta de experiencia de la administración española en estas operaciones y la manifiesta insuficiencia de evaluaciones de impacto del sistema, sugieren una mayor cautela que debería expresarse en un menor peso de este componente, al menos durante los primeros años de su ejecución.

## **b) Sobre el Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo**

La elaboración del *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo* por parte de la Administración General del Estado (AGE) supone una buena noticia y da respuesta al compromiso, establecido en el PACI 2011, de elaboración de un informe de coherencia de políticas con el desarrollo (CPD) por la propia administración (MAEC, 2011a: 41). Como plantea el *Informe*, en el periodo analizado (año 2010) se han dado en España avances en materia de CPD, como la incorporación del mandato de la CPD en los documentos oficiales y foros internacionales o el desarrollo de instrumentos y mecanismos específicos para su puesta en marcha, si bien es cierto que se trata de avances que se sitúan fundamentalmente en el

<sup>8</sup> Del total de AOD reembolsable neta presupuestada para 2011, 100 millones eran para Microcréditos y 545,23 millones restantes para las nuevas operaciones del FONPRODE reembolsable.

<sup>9</sup> Al respecto el Consejo de Cooperación ha realizado varios dictámenes expresando su preocupación y proporcionando recomendaciones varias.

<sup>10</sup> Nos referimos a la ayuda legalmente desligada que sin embargo es destinada a empresas y compañías de los países donantes. Las estimaciones de este tipo de prácticas no son fáciles de hacer por la falta de transparencia a la hora de publicar los contratos adjudicados. Para un análisis en mayor profundidad véase EURODAD (2012).

ámbito discursivo y en una dimensión normativa (Millán et al, 2012).

Junto a los avances, el análisis del *Informe* muestra notables debilidades que, al tiempo, sirven para ilustrar el estado de la CPD en el conjunto de la AGE. Una primera debilidad que refleja las limitaciones para avanzar en materia de CPD en el conjunto de la AGE (Millán et al, 2012), es la ausencia de un concepto claro de CPD que informe a todo el documento. En realidad la falta de claridad conceptual evidencia un problema de hondo calado como es la falta de consenso sobre qué es la CPD en el conjunto de la AGE e, incluso, entre los puntos focales destinados a promoverla en los distintos ministerios (Millán et al, 2012).

Una segunda debilidad del *Informe* radica en la ausencia de un análisis crítico sobre las principales limitaciones y dificultades para promover la CPD en el seno de la AGE. Además de la necesaria claridad conceptual, la CPD demanda la existencia de un sistema de cooperación suficientemente consolidado para, al menos, desarrollar la capacidad de interlocución y lograr incidir en la visión de otros ministerios y políticas de la AGE para adoptar el enfoque de la CPD; evitar la incorporación de criterios ajenos a lógica del desarrollo en las políticas de cooperación; satisfacer las exigencias de conocimiento experto y de elevadas capacidades técnicas y humanas que demanda el ejercicio de un papel activo y protagonista en materia de CPD; y abordar con garantías las tareas de seguimiento y evaluación desplegadas en materia de CPD (Millán et al, 2012).

Una tercera debilidad evidencia la falta de una visión integral sobre la promoción de la CPD. El citado *Informe* reproduce en realidad un mapeo de posicionamientos y actividades en estos sectores, pero en ningún caso constituye una actuación coherente, integral y estratégica del conjunto de la AGE en materia de CPD en cada uno de estos sectores. Es más, el abordaje de este apartado refleja la inexistencia de mínimo consenso del conjunto de la AGE en materia de CPD, más allá del solapamiento o enfrentamiento de diferentes concepciones de la política de cooperación, de la política de desarrollo y de la propia CPD.

En definitiva, a pesar de los avances realizados en materia de CPD, el escenario actual no garantiza la consolidación de un sistema con capacidad de avanzar hacia una efectiva incorporación de la CPD en el seno de la AGE. Varias son las limitaciones principales que lo impiden. Un primer bloque está relacionado directamente con la arquitectura institucional para la promoción de la CPD (Millán et al, 2012) y, específicamente, con la inadecuada

dotación de recursos humanos y técnicos para el ámbito específico de CPD, ya que no se han generado equipos de trabajo especializados orientados al trabajo por la CPD, como cabría esperar de acuerdo al III Plan Director. Asimismo, cabe destacar la ausencia de una arquitectura institucional específicamente diseñada para la promoción de la CPD. Los mecanismos diseñados para la incorporación de la CPD son inadecuados, no se ajustan a las características propias de la Administración Pública española y han desarrollado unas funciones muy limitadas, lo que denota una amplia brecha entre los mecanismos propuestos y los implementados. Asimismo, en esta arquitectura institucional no se estipulan responsabilidades claras para las diferentes instancias administrativas. Por último, la red de puntos focales, aunque existe formalmente y es calificada por el *Informe* como un mecanismo ágil y operativo de coordinación interministerial (MAEC, 2011b:8), no responde a una misma visión y compromiso con el desarrollo, y no logra que la CPD se constituya en una agenda propia en cada ministerio. Por el contrario, cada actor de la AGE establece una visión particular con respecto al desarrollo y la coherencia que se relaciona con los intereses particulares a los que responde cada sector.

Además de las debilidades del propio sistema de cooperación, expresadas en el análisis del *Informe*, y claramente vinculadas a ellas existen restricciones en el seno de la AGE que, junto a las anteriores, restringen seriamente la incorporación de la CPD en el conjunto de las políticas públicas españolas (Millán et al, 2012). En primer lugar, diferentes planteamientos y equilibrios de fuerzas entre el MAEC y otros ministerios con competencias en materia de cooperación, fundamentalmente el MEH y el MITYC, lo que resta contenido al enfoque de CPD y deja políticamente inerte al sistema de cooperación para lograr que las políticas integren la visión de desarrollo. Ni siquiera en el seno del MAEC se produce una unanimidad respecto al enfoque de CPD, sino que en su interior se producen agendas políticas con diversos objetivos que han generado tensiones y competencias con resultados contraproducentes para la CPD (como pudieran ser programas de AOD que priorizan los objetivos de acción exterior sobre la meta de desarrollo). En segundo, no se ha descendido al ámbito descentralizado, como se contemplaba con la creación de la Conferencia Sectorial.

A este análisis se añade el hecho de que entre las primeras medidas tomadas por el nuevo gobierno en materia de organización de la administración pública se encuentra la supresión de la Comisión Delegada para la



Cooperación Internacional al Desarrollo que había sido creada en 2008 y se consideraba el órgano principal para mejorar el diálogo y la información entre todos los ministerios cuyas políticas tienen impacto en desarrollo, así como para arbitrar los conflictos posibles entre las diferentes políticas. La supresión de esta Comisión Delegada no sólo dificultará los avances en materia de coherencia de políticas con el desarrollo, sino que disminuirá las posibilidades de que el desarrollo y sus exigencias para las políticas sean vistos por los diferentes ministerios como emanados de un espacio de la máxima representación gubernamental. La necesidad de que los diferentes cuerpos de la administración estén correctamente informados sobre las decisiones y las visiones que el gobierno adopta en materia de desarrollo y en el seguimiento de la agenda internacional seguirá constituyendo un gran impedimento para mejorar los impactos en desarrollo de las políticas españolas, dado que las recomendaciones específicamente dirigidas al trabajo de la Comisión Delegada por el *Peer Review* no podrán implementarse.

En definitiva, se evidencia la ausencia de un mandato claro sobre CPD, asumido por el conjunto de la AGE y con una institucionalidad diseñada para ello. Como resultado, el mapa de la CPD parece configurado por una suma de visiones en ocasiones divergentes y otras contradictorias que informan al conjunto de las políticas con impacto en el desarrollo.

### **c) Sobre la renovación de la Orden de Bases de subvenciones de cooperación**

El 31 de octubre de 2011 entró en vigor la nueva Orden de Bases que regula la concesión de subvenciones de cooperación por parte de la AECID. La iniciativa de modificar la anterior partió de la propia agencia con el interés principal de reducir el número de adjudicatarias y con ello la sobrecarga de trabajo en la Unidad de ONGD. Por parte de las ONGD se reaccionó con premura mediante la constitución de varios grupos de trabajo y un equipo de negociación organizados por la Coordinadora estatal para abordar y negociar todos los aspectos de la nueva Orden. Varios intereses de las ONGD confluyeron para determinar sus propuestas durante la elaboración de la Orden, entre los que pueden destacarse el criterio de reparto de los fondos disponibles para los diferentes tipos de ONGD que concurren, la reducción de las exigencias de financiación de otras aportaciones públicas y/o privadas para las intervenciones, y el aligeramiento de los requisitos administrativos y de información aso-

ciados a las subvenciones. Algo se avanzó respecto de los dos primeros, pero poco respecto de la última de las pretensiones.

La nueva Orden<sup>11</sup> mantiene los tres tipos de subvenciones como Convenios, Proyectos y Acciones de cooperación, estableciendo para los primeros un suelo de 2,5 millones de euros (anteriormente situado en dos millones de euros) –un millón si son convenios de Educación para el Desarrollo (EpD)– y un máximo de 20 millones y cuatro años. Para los Proyectos se establece un máximo de 900.000 euros y para las acciones de 600.000. Para cada una de las modalidades se establecen horquillas que condicionan la cantidad de fondos que estarán disponibles garantizando con ello un reparto entre las ONGD en función de su condición de calificadas o no. La nueva Orden aligeró las exigencias de cofinanciación limitándolas a aquellas intervenciones superiores a los 600.000 euros y exigiendo para estas sólo el 5% de cofinanciación (el 1% de fondos propios), lo que supone un descenso muy importante respecto del 20% que podía llegar a ser exigido y por lo tanto un alivio significativo para las ONGD ante un contexto de grandes dificultades para la obtención de fondos. También se amplían los Costes Indirectos hasta el 12% abandonando la asignación en función de tramos. Esta ampliación deberá compensar la desaparición de la partida destinada a “Funcionamiento” que podía cubrir hasta el 1%. Finalmente la nueva Orden establece el reconocimiento de antigüedad y otras consideraciones en caso de fusiones. Las dificultades de financiación y la necesidad de reposicionarse estratégicamente ante este nuevo contexto puede derivar en una rearticulación del sector de las ONGD en el que no pueden descartarse desapariciones, absorciones o fusiones entre algunas de ellas.

## **4. ANOMIA POLÍTICA Y DEBILIDAD ESTRUCTURAL COMO PRINCIPALES LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANTE EL CAMBIO DE LEGISLATURA**

A pesar de la cristalización de las novedades en los tres ámbitos analizados, la cooperación española basaba sus principales cambios para la mejora de su funcionamiento en una estrategia que consiguiera modificar aspectos de la política para lograr más resultados de desarrollo. Desde 2009 el corazón de esta estrategia se establece en el desarrollo

<sup>11</sup> Orden AEC/2909/2011 de 21 de octubre, publicada en BOE del 29 de octubre de 2011.

de la reforma estatutaria de la AECID realizada a finales de 2007 con la aprobación del I Contrato de Gestión y con el establecimiento de nuevos marcos estratégicos de planificación con los países prioritarios. A través de la mejora de las capacidades de la AECID, tanto en lo referido a cualificación de personal en sede y en el exterior como a la introducción de cambios en la forma de gestión, y a través de una planificación más orientada desde el terreno y el diálogo con todos los actores implicados en el desarrollo, se deberían alcanzar objetivos esenciales para la mejora de la calidad de la cooperación española. Estos procesos constituían la apuesta específica de la cooperación española para consolidar los cambios iniciados a partir de 2005 y que han tenido su mejor expresión en el aumento cuantitativo de la inversión en AOD.

El recorrido de ambas reformas a día de hoy puede considerarse desalentador. Como dijimos más arriba ha sido imposible realizar un II Contrato de Gestión que apuntalara y consolidara elementos imprescindibles relativos a la instalación de capacidades y procedimientos. Al contrario, la AECID ha sido fuente de noticias difíciles de compaginar con un proceso interno de fortalecimiento por cuanto han supuesto la pérdida de personal capacitado experto y la aparición de conflictos laborales inducidos bien por la sobrecarga de trabajo, bien por la insuficiente definición y atribución de funciones entre instituciones, puestos y departamentos, o bien por la negativa a incorporar y fortalecer determinadas capacidades directivas consideradas esenciales<sup>12</sup>. Las dificultades para realizar y aprobar el nuevo Contrato de Gestión no pueden limitarse a las explicaciones derivadas del ajuste del gasto público a consecuencia de la crisis. La falta de claridad y la ausencia de impulso político al respecto han sido manifiestos en la deriva del último año de legislatura. Sin embargo el factor que parece esencial para explicar las dificultades halladas para desarrollar la reforma del sistema hay que buscarlo en la propia reforma estatutaria, que no logró la profundidad y el alcance que hubieran sido precisos para responder a las demandas que tanto la agenda internacional de desarrollo de la primera década del siglo XXI como la sensibilidad social por la cooperación habían puesto sobre

<sup>12</sup> A este respecto cabe reseñar que el Consejo de Cooperación aprobó un detallado y acertado informe (no publicado) sobre las capacidades del sistema en el que se recogen las principales debilidades y recomendaciones para su superación. En el mismo se consideraban ventanas de oportunidad para priorizar esta cuestión la aparición de FONPRODE, la elaboración del nuevo Contrato de Gestión, y los cambios en la DGPOLDE. Hoy, después de la reestructuración orgánica en el MAEC, la ventana de oportunidad no puede ser más oportuna, pero todo está por hacer.

la mesa. Varias valoraciones realizadas desde el mismo momento de la elaboración del nuevo estatuto pusieron de manifiesto la exigua ambición de una reforma, que anticipaba ya la permanencia de inercias y privilegios que harían muy difícil desarrollar mediante procedimientos lo que no se pudo establecer mediante decreto.

El tipo de respuesta emanada desde el sistema para tratar de resolver estas resistencias y dificultades a los cambios se ha caracterizado por conjugar una planificación muy ambiciosa pero escasamente vinculada a las capacidades reales de ejecución del sistema. La brecha entre planificación y ejecución ha sido, como se indicó, una constante en crecimiento durante el último periodo y fuente de sucesivos conflictos. La planificación ha adolecido de un análisis realista de las capacidades para la implementación, con lo que aquella ha ido progresivamente perdiendo legitimidad y la función referencial para la actividad que se le supone, convirtiéndose en un horizonte imposible de asumir desde la realidad de los cuellos de botella en los ámbitos de la gestión y la organización del sistema. Esta situación, aplicable a muchas áreas de trabajo, es especialmente relevante en la implementación de lo que la nueva planificación considera su herramienta nuclear para lograr nuevos marcos estratégicos con los países socios, los Marcos de Asociación País (MAP). A finales de 2010 se firmó el primero de ellos con Bolivia y se han firmado desde entonces algunos más<sup>13</sup>, pero no han logrado resultados a satisfacción de muchos de los actores. En su informe a finales de 2011 el CAD considera imprescindible respaldar la nueva herramienta y el proceso de planificación, especialmente desde la sede donde se ve con excesiva lejanía y donde las estrategias sectoriales priman en el diseño de las acciones, de igual forma que desde el terreno se debe asegurar la adecuada participación de todos los actores implicados.

En definitiva desde el punto de vista de la trayectoria y los avances de la política de cooperación el último año de legislatura, caracterizado por el protagonismo de las reformas estructurales demandadas por la ortodoxia económica internacional, apenas ha contado con espacio o impulso político suficiente como para resolver los principales cuellos de botella del sistema y continuar desarrollando las estrategias nucleares y prioritarias expresadas en el Plan Director. El debate político, las escasas ocasiones en que se ha producido, se ha centrado en el nuevo rol que el denominado sector privado iba adquiriendo como actor en el

<sup>13</sup> Desde entonces se han firmado Marcos de Asociación País con El Salvador, Ecuador, Uruguay, Costa Rica, Etiopía, Paraguay, Panamá, Colombia y México. Para más información véase: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones2.aspx>

sistema de cooperación para lo que la voluntad del gobierno socialista de poner a su disposición instrumentos específicos de financiación ha prevalecido sobre otras cautelas o consideraciones. Tanto en la elaboración de un discurso de legitimación de las nuevas operaciones de FONPRODE como en la difusión de una idea de desarrollo mucho más centrada en la promoción del crecimiento económico – probablemente urgidos por la recesión económica y la incapacidad de alentar otras respuestas más consecuentes–, han servido como traducción particular española de los cambios que se aprecian en la agenda internacional del sistema de ayuda al desarrollo. El diálogo con la sociedad civil ha estado plagado de solicitudes del reconocimiento de este nuevo rol protagónico del sector privado lucrativo, al que sin duda alguna las organizaciones sociales no han respondido de forma homogénea ni contundente. La mayoría de las ocasiones apenas han logrado superar un discurso superficial de carácter moral sobre algunos actores empresariales que tan sólo habrá contribuido a distinguir entre propagandistas y detractores. Las resistencias de los primeros –entre los que se contaban gobierno y principal partido de la oposición– a establecer diálogos serios sobre los impactos en desarrollo, sobre violaciones de derechos humanos y ambientales o sobre el propio modelo de desarrollo que se promueve ha desbordado las muy escasas capacidades de los segundos para articular un discurso bien fundamentado que permitiera establecer condiciones, propuestas de regulación y sistemas de prevención eficaces de los impactos contrarios a los procesos de desarrollo humano y sostenible. Cabe destacar que curiosamente el hecho que más ampollas levantó entre las organizaciones sociales, a juzgar por sus reacciones públicas, fue la concesión de una subvención de casi 150.000 euros a la Fundación REPSOL YPF en Ecuador en la convocatoria abierta y permanente de la AECID cuya resolución se firmó por el equipo de gobierno saliente cinco días después de las elecciones.

Así, la legislatura se mostraba agotada desde el punto de vista del amplio abanico de reformas que el sistema español de cooperación sigue precisando cuando aún estaba lejos de finalizar su tiempo de gobierno. En esta tesitura y con el adelanto electoral en ciernes, no fue difícil que los partidos políticos aprobaran en la Comisión de Cooperación del Congreso<sup>14</sup> un informe que desde entonces ha pretendido representar el consenso político fundamental sobre una política pública de Estado como dice en sus primeros epígrafes

<sup>14</sup> Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española, aprobado el 22 de septiembre de 2011.

el propio informe. Ante un más que probable e inminente cambio de gobierno el PSOE considera el informe como suficiente y fundamental para garantizar la continuidad estratégica y operativa de las reformas emprendidas, mientras que para el PP suponía un lazo de complicidad con un sector donde no tiene uno de sus caladeros de votos tradicionales en un contexto marcado por la estrategia electoral.

El *Informe* simplifica hasta la ridiculización la hoja de ruta de una política pública que aún presentaba problemas y dificultades muy serias que resolver. A pesar de incorporar en su primera parte la retórica habitual respecto de la importancia, la independencia y la relevancia de dicha política pública, el *Informe* asume el marco de actuación que había sido diseñado desde el entorno del gobierno para tratar de hacer comprender las dificultades y reprogramaciones que habían paralizado el crecimiento y la reforma del sistema especialmente a partir del ajuste fiscal iniciado a mediados de 2010, cuya expresión más conocida es “ahora que no podemos seguir creciendo cuantitativamente, hay que centrarse en la calidad de la ayuda”. Posición algo absurda si tenemos en cuenta que la agenda de la calidad ha estado en el centro de todos los intentos de reforma desde el año 2004, si bien es cierto, con menos éxito y resultados de los deseados como hemos visto, por la incapacidad de desarrollar las estrategias centrales al respecto: reforma organizativa e implantación de nuevos sistemas de trabajo tanto en la AECID como en el resto del sistema, introducción de nuevos mecanismos de planificación para modificar la relación con los socios, o avances en la agenda de coherencia de políticas para articular una estrategia *whole of government* orientada al desarrollo. En ausencia del impulso político necesario para profundizar en las reformas que se mostraban insuficientes en unos casos y excesivamente idealistas en otros, la acción política se centró en apaciguar las posibles respuestas sociales por el abandono y la reprogramación de los objetivos cuantitativos. Las organizaciones sociales del sector apenas han aparecido en términos de movilización o presión política. En general la elaboración del *Informe* de la Subcomisión había logrado los objetivos de unos y otros: el PSOE hacía valer de forma acrítica y poco realista su ejercicio reformista y el PP tranquilizaba los ánimos y se presentaba comprometido con esa misma visión de las reformas. Apenas se publicó algún comunicado desde las organizaciones sociales denunciando el carácter sesgado e incompleto<sup>15</sup>, en el que de nuevo el protagonismo era para lamentar y advertir sobre el discurso legitimador del nuevo rol atribuido al sector privado que volvía a aparecer

<sup>15</sup> El comunicado de la Coordinadora de ONGD de España dio lugar a algunas apariciones en prensa, como por ejemplo <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/23/solidaridad/1316782299.html>

sobredimensionado en el Informe. Sin embargo, a nadie le pasó por alto que el *Informe* no aportaba nada nuevo a la hoja de ruta que servía de expresión del consenso político y social en materia de cooperación expresado en el Pacto de Estado contra la Pobreza.

## 5. EL INICIO DE LA LEGISLATURA: PRIMEROS PASOS

La reorganización de los Ministerios realizada por el nuevo gobierno redujo el número de los mismos y de los departamentos de la administración y expresó el carácter fuertemente económico de los perfiles nombrados, incluido el del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, cuyo nuevo responsable carece de experiencia y de conocimiento en el ámbito de la cooperación. En los primeros días se produjo cierta confusión puesto que la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) había desaparecido sin más del organigrama. Finalmente se adoptaría el esquema antiguo y se volvían a reunir los asuntos de las relaciones iberoamericanas y la cooperación en un mismo departamento, para lo que se resucitó el nombre de Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y con lo que se subrayaba la importancia estratégica del destino iberoamericano de la acción exterior. Entre otros motivos para justificar la importancia del departamento dedicado a la comunidad iberoamericana muy pronto fueron explicitados como intereses el hecho de que en otoño de 2012 está prevista la celebración de la Cumbre Iberoamericana en España y el interés manifestado en redoblar la capacidad exportadora de las empresas españolas en aquellos territorios.

Posteriormente se crearía la nueva Secretaría General de Cooperación Internacional que fundamentalmente asume las competencias de la antigua DGPOLDE pero con un rango de Subsecretaría. Mientras la AECID depende directamente de la SECIPI quien preside su Consejo Rector y la Comisión Permanente, ejerciendo con ello la superior dirección sobre la misma. Los nombramientos mostrarían con claridad la apuesta por reforzar el papel del cuerpo diplomático en la dirección de la política de cooperación, como demuestra que sean miembros de este cuerpo quienes ocupan la SECIPI, la Dirección de la AECID así como el resto de Direcciones Generales en uno y otro órgano. Acaba con ello una de las pocas oportunidades que generó la reforma del Estatuto de la AECID de 2007, al posibilitar la inclusión de especialistas en otras disciplinas directamente relacionadas con la cooperación y el desarrollo tanto en la Dirección de la Agencia como en alguna de sus Direcciones Generales. Este refuerzo del cuerpo diplomá-

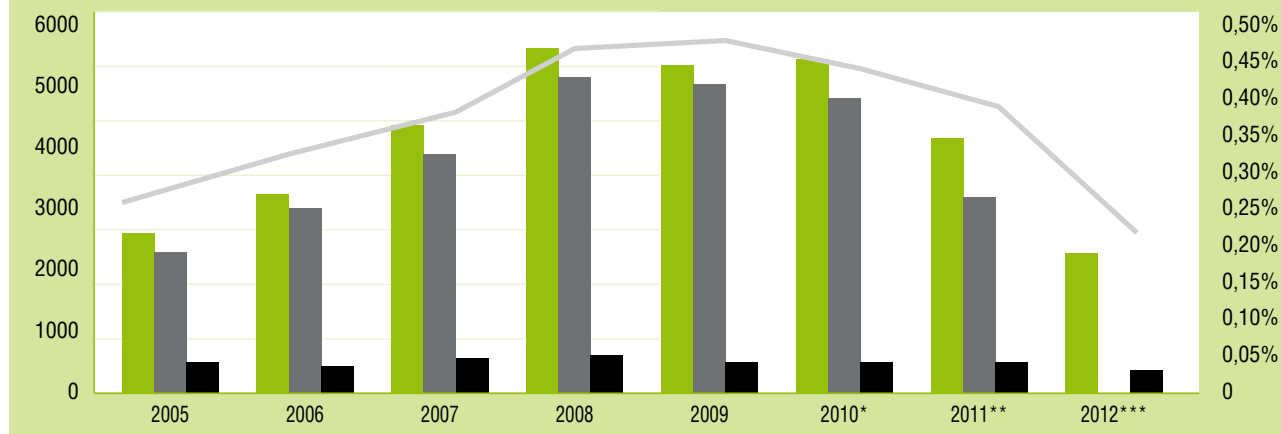
tico en los puestos de dirección de la AECID no viene sino a demostrar la insuficiencia de aquella reforma estatutaria a la hora de plantear la efectiva creación de un cuerpo multidisciplinar de funcionarios del Estado especializado en las cuestiones de desarrollo, que supusiera la necesaria independencia de dicha política respecto de los intereses de la acción exterior.

El primer análisis de los principales nombramientos mostró el regreso al sistema de cooperación de algunos profesionales con experiencia previa en el mismo en el anterior periodo de gobierno del Partido Popular (1996-2004) como es el caso del nuevo responsable de la SECIPI Jesús Gracia, que fue durante apenas dos años Director de la antigua AECI después de haber ocupado anteriormente otros puestos en el sistema. El nombramiento de López Dóriga como Director de la AECID tal vez pudo sorprender más al haber sido un destacado miembro del equipo de dirección política del periodo anterior habiendo ocupado durante varios años la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), aunque se reconocía como una buena noticia dada su amplia y comprometida trayectoria profesional con el sistema de cooperación internacional. De igual forma se reconoció el nombramiento de Gonzalo Robles para la recién creada Secretaría General de Cooperación Internacional dado su conocimiento de la política de cooperación al haber sido el portavoz popular en la Comisión de Cooperación del Congreso durante el último periodo.

Pero más allá de los nombramientos, el nuevo organigrama no sugiere ningún avance en la integración y mejor coordinación del sistema como éste requería. De hecho la división de competencias entre la SECIPI, la Secretaría General y la Dirección de la AECID no garantizan la necesaria articulación institucional de la arquitectura, por lo que las dificultades para integrar los ciclos de planificación y evaluación con la ejecución volverán a estar presentes.

Durante algunas semanas se especuló con cuál sería el alcance de la reforma de la administración anunciada por el gobierno en el sistema de cooperación. Dado que éste se compone de varias instituciones y organismos adscritos o relacionados de diferente manera, se manejaron cábalas respecto a la fusión de fundaciones públicas y mixtas, o a la desaparición de algunos departamentos. Finalmente la reestructuración no fue tal sino que el paso lo marcaría el posterior recorte presupuestario, que trataría sin embargo de contentar a todas las partes. La racionalidad desde hace tanto tiempo demandada para reorganizar el sistema tampoco tendría su oportunidad en este contexto.

Gráfico 2: Evolución de la AOD española 2005 - 2012  
(AOD total y % sobre RNB)



Millones de euros

AOD total (presupuestada) ■ AOD descentralizada (CCAA y EELL) ■  
AOD total (desembolsada) ■ % AOD/RNB —

\* La cifra inicial incluida en el PACI 2010 era de 5.264.611.843, pero el Gobierno anunció un recorte de 800 millones de euros en mayo de 2010.

\*\* Dato de AOD presupuestada (AGE y cooperación descentralizada) obtenido del PACI 2011 y de AOD desembolsada calculado en euros a partir del dato del CAD/OCDE.

\*\*\* Dato obtenido del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PACI Seguimiento y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

## a) Desplome de la AOD en 2012

La AOD española, una vez aprobado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012<sup>16</sup>, ha acusado un descenso –el mayor de su historia–, que la sitúa en niveles similares a los del año 2004 en términos absolutos y a los del año 1992 en términos relativos, medida esta última más adecuada para conocer el esfuerzo económico de un país en materia de AOD. Tras este recorte, la AOD presupuestada por la Administración General del Estado (AGE) para 2012 es de 2.035,15 millones de euros, lo que supone un descenso del 51,92% respecto a lo presupuestado en 2011 (MAEC, 2011a).

Para valorar en su justa medida este descenso habrá que conocer el desajuste exacto entre la AOD presupuestada y la ejecutada, vía a través de la que se ha materia-

lizado el recorte de la AOD española en los últimos años (Intermón Oxfam, 2012:49) y los datos de la cooperación descentralizada. Esta última fue en 2010 de 510,39 millones de euros y se espera que sea de 371,91<sup>17</sup>. De cumplirse estas estimaciones la AOD española presupuestada se situaría en 2012 en 2.407,07 millones de euros.

Este presupuesto se reparte de manera mayoritaria entre tres ministerios: el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), en el que recae el 45,36%, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el que recae el 38,38% y el Ministerio de Economía y Competitividad, con una dotación presupuestaria del 13,76%<sup>18</sup>. Así pues, estos tres ministerios asumen el 97,5% de la AOD de la Administración General del Estado. En el caso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la práctica totalidad de los 781,19 (concretamente

<sup>16</sup> Aprobado en Consejo de Ministros el día 30 de marzo de 2012. Los datos ofrecidos en esta sección relativos a la AOD española en 2012 han sido obtenidos de la versión preliminar del PACI 2012 de 18 de abril de 2012 presentando en el Pleno del Consejo de Cooperación y de la rectificación del Marco Presupuestario PACI 2012-Válido a 24 de abril de 2012.

<sup>17</sup> Este dato incluye, además de la AOD de las comunidades autónomas y las entidades locales, la AOD presupuestada por las universidades.

<sup>18</sup> El 2,5% restante se reparte en otros ministerios.

el 99,9%) se destinan a contribuciones a la Unión Europea. En cuanto a la AOD presupuestada por parte del Ministerio de Economía y Competitividad, en el momento de elaboración del presente artículo tan solo se conoce una estimación de la cifra total, 280 millones de euros, de los cuales 177 corresponden a contribuciones a IFI y se desconoce el destino del resto (Ministerio de la Presidencia, 2012).

La AOD presupuestada que recae en el seno del MAEC, un total de 923,13 millones de euros, se distribuye mayoritariamente entre la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y la AECID. Concretamente, dentro de la SECIPI destacan dos fondos: FONPRODE, al que se destinan 285 millones de euros –si hablamos exclusivamente del FONPRODE neto– (frente a los 545,23 previstos en 2011) y el Fondo de Cooperación en Agua y Saneamiento, al que se destinan 25 millones de euros<sup>19</sup>.

Dentro del MAEC la partida que mayor reducción registra es el presupuesto gestionado por la AECID, que descien- de de 862,48 millones de Euros en 2011 a 375,28 en 2012. Se trata esta de una de las reducciones más sorprendentes y, aparentemente, de las que mayor impacto tendrá en la política de cooperación española al ser la AECID el principal órgano de gestión de esta política. Este descenso introduce el riesgo de descapitalización de la Agencia –además en un contexto marcado por la ausencia de un contrato de gestión, como se apuntó anteriormente– y de su pérdida de relevancia en la gestión de la AOD bilateral y, seguramente lo más importante, en el actual papel de interlocución, diálogo político y ejecución técnica desempeñado a través de su red de oficinas técnicas de cooperación en los países socios.

En cuanto a las modalidades de ayuda, la AOD presupuestada para 2012 se canalizará en un 43,15% por la vía multilateral frente al 52,52% por ciento que se canalizará por la vía bilateral. Se trata de porcentajes significativamente distintos a los del año 2011, en el que la AOD multilateral presupuestada suponía el 32,84% de la AOD española y la AOD bilateral el 67,16%. Estos porcentajes muestran que, a pesar del elevado descenso de la AOD española, el volumen total de la AOD multilateral ha descendido de manera mucho menos sensible, al pasar de una cifra total en 2011 de 1.390,24 millones de euros a los 1.038,69 presupuestados para 2012.

Por su parte, la partida de AOD bilateral ha sido la modalidad que mayor recorte ha sufrido, al pasar de 2.843,45 millones de euros en 2011 a 1.262,96 en 2012, lo que supone un descenso del 55,58%. Dentro

de la cooperación bilateral la AOD reembolsable acusa un descenso significativo al pasar de 645,23 millones de euros en 2011 (15,24% de la AOD total presupuestada) a 285,23 en 2012 (11,86% de la AOD total presupuestada). Este recorte se explica, fundamentalmente, a partir del recorte del presupuesto de FONPRODE y, como parecen indicar los datos, de la desaparición del Fondo de Microcréditos.

Por su parte, la AOD no reembolsable, la otra modalidad de cooperación bilateral, también ha acusado un considerable descenso, mayor aun que la cooperación reembolsable en términos absolutos y sensiblemente menor en términos relativos. Esta modalidad de cooperación pasa de una cifra de 1.922,18 millones de euros (51,92% de la AOD presupuestada en 2011) a un volumen de 977,73 millones de euros (un 40,66% de la AOD total presupuestada en 2012).

Dentro de la partida de AOD bilateral no reembolsable se encuentran las donaciones vía ONGD, que pasan de un total de 590,69 millones de euros en 2011 (el 13,9% de la AOD total neta) a 370,26 millones de euros en 2012 (el 15,3% de la AOD total). Se trata de una partida que, aunque disminuye considerablemente, concretamente un 37,32%, no acusa un descenso tan elevado como otras partidas. Se trata de un descenso, no obstante, que puede amenazar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en esta política, cuando se trata de una de las bases en las que se ha apoyado históricamente, constituye uno de los elementos con mayor potencial para la transparencia y la apropiación democrática, y ofrece a la cooperación española valor específico para contribuir a los procesos de gobernanza, objetivo fundamental de las políticas de cooperación.

Además, pareciera que el descenso en esta partida echa por tierra la renovación de la Orden de Bases de subvenciones, uno de los avances significativos que en materia normativa se había realizado en la cooperación española en el último periodo. Lo hace irrelevante porque parece que en el horizonte se atisba un marco de financiación, en lo que respecta a las ONGD, marcado por las restricciones en el que no parecen realistas los compromisos recogidos en la actual Orden de Bases, que procuraban consolidar el marco de financiación elaborado en 2006 y que dieron lugar a los convenios plurianuales de cooperación.

## **b) Nueva narrativa**

Si la etapa que inicia la cooperación española se caracteriza por un abrupto descenso de la AOD y por el desconcierto en relación a la arquitectura institucional, uno de los elementos nucleares en los que se observa un elemento de ruptura con la etapa anterior es el ámbito discursivo.

<sup>19</sup> Este fondo registra en 2012 un descenso en su presupuesto de 125 millones de euros respecto al año anterior.

Lo cierto es que, como se indicara en estas mismas páginas en la edición anterior de este anuario, el gobierno socialista en los últimos años se había distanciado, de hecho, del discurso cosmopolita que había inspirado sus ejercicios de planificación y de manera especial al tercer Plan Director de la Cooperación Española (Martínez y Martínez, 2011:56).

Con la entrada del actual gobierno y a partir de los primeros pasos dados tanto en la configuración del MAEC como del ámbito específico de la política de cooperación se empieza a configurar una lógica –que en realidad es antigua– que en los próximos años parece que guiará a las políticas españolas en materia de desarrollo. Una lógica que parece renunciar a la definición de las políticas públicas a partir de la construcción de la gobernanza global y la coherencia de estas con el desarrollo. Una lógica que parece desconocer que los intereses nacionales no solo no se pueden desvincular de la provisión de bienes públicos globales, sino que son claramente dependientes de estos.

Así pues, en los últimos meses se ha evidenciado una vuelta a postulados afines al realismo político que otorgan importancia a la política de cooperación en la medida que es capaz de incorporar los intereses del donante con las políticas de ayuda. Se trata de un cambio de narrativa que en el actual contexto de crisis económica, elevados niveles de desempleo y políticas de control del déficit por la vía del recorte del gasto, tienen un importante calado social.

Varias son las razones que permiten realizar este diagnóstico. Se pueden destacar tres de gran importancia: La primera de ellas ya ha sido abordada aquí y la ofrece la configuración de los Presupuestos Generales del Estado para 2012. El drástico recorte del MAEC de un 54,4% de su presupuesto –que recae prácticamente en su totalidad en la partida de AOD– y, especialmente, la comparación con el resto de los recortes –el que más contrasta es el recorte del 8,8% del Ministerio de Defensa– revela una manera de “estar en el mundo” basada en la pérdida de compromiso con los más vulnerables y con la gobernanza global.

La segunda razón también ha sido expresada, al menos parcialmente en estas páginas, y está relacionada con la pérdida de interés estratégico de la cooperación internacional. El elevado perfil económico del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y la vinculación de la estructura de cooperación con una de las áreas geográficas de mayor interés cultural y económico como es Iberoamérica, aunque no lo comprometan necesariamente, parecen reforzar el vínculo entre la política de cooperación y los intereses estratégicos de España, fundamentalmente en su dimensión económica y cultural. Es cierto que el Ministro, en su prime-

ra comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, para informar de las líneas generales de la política de su departamento, en febrero de 2012, afirmaba que la manera de hacer las cosas bien es trabajar de manera conjunta con otros en un mundo post-westfaliano, en el que “el Estado nación (...) es un muchas ocasiones demasiado pequeño para resistir con éxito (...) presiones como (...) la seguridad, las migraciones internacionales, el cambio climático, la regulación de los mercados financieros (...)”. Se trata de desafíos que, según el Ministro “solo de manera conjunta se pueden abordar”<sup>20</sup>. No obstante, esta declaración de intenciones, basada en la superación de la mirada realista, contrasta con el papel jugado por el propio Ministro como uno de los principales impulsores del proyecto para reflotar la “Marca España”, vinculada esta con la capacidad exportadora y los intereses económicos del país, lo que invita a pensar en una marcada orientación de la diplomacia española hacia la defensa de los intereses económicos y comerciales del país.

Una tercera razón, que también se expresó nítidamente en palabras del Ministro Margallo cuando, esta vez en comparecencia ante la Comisión de Cooperación del Congreso el día 14 de marzo de 2012, afirmó que recortar la ayuda es doloroso, pero lo es más aun “hacerlo en las pensiones o cerrar ambulatorios”. La idea que late con fuerza en esta declaración –idea que está calando cada vez con más profundidad también en el ámbito de la cooperación descentralizada– es que los derechos de la ciudadanía del Norte, en este caso la española, y los de la del Sur son realidades diferenciadas e incluso, en periodos de crisis como el actual en el que los recursos son insuficientes para satisfacerlos a todos, contrapuestas. En este contexto, afirma el discurso realista, parece lógico priorizar la defensa de los intereses de la propia ciudadanía.

La idea es cuestionable por varios motivos. En primer lugar porque es injusta, ya que traslada las consecuencias de la crisis a las personas que no la han provocado cuando, además, estas son las personas más vulnerables del planeta. El argumento de la justicia desde un plano ético, no obstante, nunca fue suficiente motivo para la comunidad política. En segundo lugar parece un argumento falso, además de incompatible con esa otra idea que expresa la incapacidad de los estados para, a título individual, afrontar los desafíos globales. No parece, por lo tanto, que la toma unilateral de decisiones que afectan negativamente a

<sup>20</sup> El texto de la comparecencia en su totalidad puede consultarse en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Declaracionesydiscursos/Paginas/comparenciaministro20120222.aspx>.

terceros países –o a su ciudadanía– sea consecuente con la idea expresada. Y en tercer lugar es peligroso incluso para la garantía de los derechos de los propios ciudadanos a los que dice defender. Se trata de un discurso que hoy se asienta en la dicotomía entre los derechos de los ciudadanos “de aquí y los de allí”, y que rompe por lo tanto con la idea de los derechos humanos como universales e indivisibles, ruptura que en función de las circunstancias se puede redefinir englobando o excluyendo a diferentes colectivos en función del contexto económico, o de determinados intereses electorales o políticos.

Un mundo globalizado, crecientemente interdependiente y amenazado en su totalidad por males públicos globales –como son las consecuencias del cambio climático, la inequidad o la pérdida generalizada de derechos– no puede ser entendido, y mucho menos abordado, desde soluciones de carácter estrictamente nacional. No parece, por lo tanto, la vuelta a postulados de corte realista en las políticas de cooperación la manera más adecuada de afrontar los problemas globales de desarrollo especialmente en un momento como el actual, ya no solo por el grado de interdependencia de los sistemas económicos, políticos y sociales, sino también por la cercanía de citas tan relevantes para la construcción del futuro común como son “Río+20” o el camino hacia la definición de una agenda post-2015. Son citas que exigen una mirada a la altura de los desafíos globales, lo que exige repensar la nueva narrativa sobre el desarrollo desde la superación de la mirada nacional.

## 6. CONCLUSIONES

La trayectoria del último año de la legislatura anterior y los acontecimientos más recientes de la política de cooperación española han pasado de una larga anomia política que prácticamente abandonó el impulso reformista de la política en sus aspectos fundamentales, para cristalizar después en un abrupto descenso de la AOD y en un giro discursivo protagonizados por el nuevo gobierno, que tienen importantes implicaciones y plantean algunos retos. Las implicaciones pueden concentrarse en tres grupos que nos sirven de conclusiones resumidas del estudio, al tiempo que los retos apuntan algunas recomendaciones y en cierto modo toda una agenda de incidencia para las organizaciones de la sociedad civil.

En primer lugar España se aleja notablemente de los países de su entorno en el sistema internacional de ayuda con lo que dejará de estar a la altura de los desafíos internacionales. La AOD española ha descendido hasta niveles del año 1992 (en términos relativos a su RNB) y hasta los que presentó en el año 2004 (en términos absolutos, si

equiparamos valores del euro de 2004 y 2012). Este comportamiento supone descolgarse de la agenda de desarrollo en un mundo mucho más configurado por la necesidad de la misma que en 2004 y que ha sufrido transformaciones muy importantes en los veinte años transcurridos desde 1992. Este comportamiento *free rider* del gobierno español no puede ser observado sin preocupación desde un mundo global en el que ya no es posible, ni realista, perder oportunidades para contribuir a los espacios de gobernanza global. En unos momentos en que se avecinan hitos fundamentales para la construcción de la agenda global, con la celebración de la Cumbre Río +20 sobre desarrollo sostenible, y en marcha el proceso de consultas para la elaboración de la agenda-post2015, España apuesta por la irrelevancia en estos espacios, guiada por un discurso contradictorio: deseando ser reconocida en el exterior, equivocadamente decide apostar por una mirada que considera el interés nacional incompatible –y competidor en materia de recursos– con los compromisos colectivos ante los desafíos globales. No parece la mejor opción estratégica ni doctrinal para estos tiempos.

En segundo lugar España pasa de ser un país reconocido internacionalmente como uno de los que mejor evolución ha mostrado ante los compromisos de desarrollo a perder muchas posiciones entre los rankings de donantes. A pesar de las dificultades manifiestas durante el periodo anterior para afianzar un conjunto de reformas que consolidaran la arquitectura y la coherencia de la política de desarrollo como una política de Estado, o precisamente por ello, España se alejará del cumplimiento de muchos de sus compromisos con la comunidad internacional, convirtiéndose en un socio menos fiable y peor situado en la agenda internacional. Deja con ello de mostrarse internacionalmente como un país solidario y comprometido con la agenda colectiva de desarrollo. La vieja idea de obtener prestigio en el exterior a base de exportaciones de recursos y marcas, fuertemente revitalizada por el nuevo gobierno, puede situar a España a ojos de los países en desarrollo y de los países comprometidos con la agenda internacional, como una amenaza para la gobernanza global por sus discursos escapistas que limitan la viabilidad del multilateralismo democrático como respuesta global a los problemas del desarrollo (Mayor Zaragoza, 2012). Esta visión se contradice con la que guiaba el consenso político y social que vino construyéndose desde los años noventa en España, cuya última expresión fue el Pacto de Estado contra la pobreza internacional de 2007 y que ha sido recogido y celebrado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE como uno de los mejores activos de la política de cooperación española.

En tercer lugar y centrándonos en las consecuencias estrictamente sobre la política pública de cooperación para



el desarrollo, en términos generales, y a la espera de conocer mayores detalles de la reducción de la AOD y sus consecuencias tanto en la propia política de cooperación española como en sus socios, se pueden sacar dos lecturas de carácter general. En primer lugar, se trata de un recorte tan drástico que reduce a la mínima expresión una política que prácticamente se limitará, al menos en el corto plazo, a responder a sus propias necesidades estructurales y a los compromisos establecidos legalmente y por lo tanto irrenunciables. En segundo lugar, se trata de un recorte enmarcado en una ausencia de reflexión estratégica, por lo que difícilmente podrá orientarse hacia una concentración basada en prioridades informadas por decisiones sólidas. Por el contrario, la tradicional ausencia de ejercicios de evaluación por parte de la cooperación española que alimenten los procesos de toma de decisiones invita a pensar –y así se deduce también del análisis del recorte de la AOD, casi proporcional entre las diferentes partidas– en una reducción en forma de “tabla rasa”, alejándose así de opciones más estratégicas, como un proceso de concentración dialogado y guiado por criterios de pertinencia y capacidades. A pesar de la nueva retórica sobre la concentración expresada en el documento PACI 2012 hecho público recientemente por el gobierno, habría que afirmar que recortar no es concentrar.

Si, como parece, los criterios para concretar la reducción presupuestaria van a estar guiados prioritariamente por argumentos fiscales en detrimento de unos lineamientos estratégicos que apunten con claridad a resolver los problemas pendientes del sistema de cooperación española basados en evaluaciones y dialogados con los diferentes actores de la cooperación; lo que puede esperarse es un aumento de la cooperación financiera a pesar de no contar con garantías sobre sus impactos, una distribución geográfica basada en la razón diplomática y no en criterios derivados de la complementariedad, la eficacia o la división del trabajo, y un aumento del peso que el sector privado empresarial –especialmente aquel que tenga intereses estratégicos exportadores en el exterior– tendrá como actor con influencia determinante en la política de cooperación.

Este conjunto de implicaciones que parecen desprenderse del análisis de los últimos tiempos no impide sin embargo que puedan delinearse algunos retos fundamentales, de forma que el desplazamiento respecto de la hoja de ruta consensuada en el país no sea absoluto y permita aprovechar algunas oportunidades.

En primer lugar introducir el debate sobre la necesidad abordar la cuestión de la arquitectura y las capacidades del sistema. Lejos, como hemos visto, de una estrategia clara para abordar la reforma sustancial del sistema, que no

sólo pueda amortiguar la pérdida de la capacidad operativa de la AECID por causa de la reducción de la AOD, sino que permita incorporar los cambios fundamentales precisados, deberá abordarse el diseño de una arquitectura institucional que acabe con las contradicciones, las indefiniciones entre instituciones y departamentos y que establezca con claridad la distancia estratégica y funcional de la política de cooperación respecto de la acción exterior. Es preciso elaborar un plan de aplicación progresiva que desde su inicio dote de personas expertas y especializadas en las diferentes dimensiones del desarrollo a la Agencia, que sigue mostrando un balance descompensado entre personal administrativo y personal técnico especializado.

En segundo lugar deberían seleccionarse cuáles de los procesos puestos en marcha relativos a la mejora de la calidad de la cooperación española y en relación con la Agenda de París pueden ser priorizados en el próximo periodo. La elaboración del IV Plan Director (2013-2016) de la cooperación española no debería obviar que el amplio diálogo y la participación de los actores permitió desarrollar algunos de los elementos centrales del consenso político y social. Ni las restricciones presupuestarias, ni el cambio de gobierno deberían ser motivos para evitar que las nuevas directrices estratégicas de la cooperación española descansen en el más inclusivo de los diálogos. Entre otras cuestiones, el nuevo Plan Director debe establecer un conjunto de criterios para que la concentración no se limite a reducciones presupuestarias e incorpore claras directrices estratégicas, en diálogo intenso con socios y otros donantes. En este sentido la coherencia de políticas para el desarrollo tiene ante sí una agenda sobre la que se pueden dar pasos firmes sin gran coste económico, que permitan aumentar el conocimiento y la sensibilidad de los diferentes departamentos de gobierno respecto de su corresponsabilidad en el desarrollo.

Por último, y más referido al papel de las organizaciones de la sociedad civil, éstas deberán priorizar sus acciones políticas encaminadas a defender los derechos de la ciudadanía global, que sean expresión de su mirada cosmopolita y su firme defensa de las políticas públicas. En otras palabras, podríamos decir, que ante un futuro muy incierto en lo organizativo por la amenaza directa que la reducción presupuestaria ejercerá sobre las estructuras de las ONGD, parece no haber propuesta más acertada que la de reocupar el espacio político y social que el denominado movimiento español por la solidaridad ocupó a principios de los años noventa en demanda de una política española de cooperación digna. Sólo que ahora, veinte años después, la demanda deberá centrarse en la política pública de desarrollo y en la coherencia con que las diferentes políticas impactan en el mismo. Las orga-

nizaciones sociales de la cooperación deberán combinar con inteligencia sus más que razonables preocupaciones por un nuevo marco de financiación y por mantener un buen nivel de interlocución, pero sin olvidar que ambas cosas no se las concede ningún gobierno de turno, sino que son consecuen-

cia de una legitimidad construida en la capacidad de articulación y movilización social de la ciudadanía, dicho de otra manera, en la apropiación –y aspiración– democrática de un modelo equitativo, justo y sostenible de desarrollo por parte de la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

- *Accelerating progress towards the Millennium Development Goals: options for sustained and inclusive growth and issues*:
- Coordinadora de ONGD-España (2011): *Memoria del IX encuentro de coordinadoras autonómicas de ONGD, noviembre de 2011*, disponible en [http://www.congde.org/uploads/documentos/20120118\\_150135\\_Encuentro\\_CCAA\\_Barcelona\\_2011.pdf](http://www.congde.org/uploads/documentos/20120118_150135_Encuentro_CCAA_Barcelona_2011.pdf).
- (EURODAD, 2012): *Private profit for public good? How development finance invested in private companies could deliver for the poor*, en prensa.
- Intermón Oxfam (2012): *La realidad de la ayuda 2011. Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis*, Intermón Oxfam.
- MAEC (2011a): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2011*, disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2011PACI.pdf>.
- MAEC (2011b): *Informe de Coherencia de Políticas con el Desarrollo. Periodo enero-diciembre 2010*, 31 de octubre de 2010.
- Martín, J.M. (2012): *La cooperación española en default. Economía política de un recorte innecesario*, *Economistas Frente a la Crisis*, disponible en <http://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/2012/04/03/la-cooperacion-espanola-en-default-economia-politica-de-un-recorte-innecesario/>.
- Martínez, P. y Martínez, I. (2011): “Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política” en *Anuario 2010. Las políticas globales importan*, Plataforma 2015 y más, Madrid, disponible en: [http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/ANUARIO2010\\_v6\\_INTERIOR.pdf](http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/ANUARIO2010_v6_INTERIOR.pdf).
- Mayor Zaragoza, F. (2012): “La urgencia del multilateralismo democrático”, *El País*, 17 de marzo, disponible en [http://elpais.com/elpais/2012/03/06/opinion/1331050503\\_501028.html](http://elpais.com/elpais/2012/03/06/opinion/1331050503_501028.html).
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España: Mecanismos, actores y procesos*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012a): *Nota de prensa: Aprobado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012*, disponible en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2012/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/30-03-12%20Proyecto%20Presupuestos%20CM.pdf>.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012b): *Presupuestos Generales del Estado. Informe Económico y Financiero. Proyecto*, disponible en [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2012Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L\\_12\\_A\\_A1.pdf](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2012Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_12_A_A1.pdf).
- Ministerio de la Presidencia (2012): *Informe sobre “Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado. Propuesta Presupuestos Generales del Estado para 2012”*, Madrid, 16 de abril de 2012.
- OCDE (2011): *DAC Peer Review of Spain, diciembre de 2011*, disponible en [http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en\\_2649\\_34603\\_49315065\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_34603_49315065_1_1_1_1,00.html).
- OCDE (2012): *Preliminary data*, disponible en [http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en\\_21571361\\_44315115\\_50058883\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html).
- Sanahuja, J.A. (2007): “¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo” en Mesa, M. (Coord.) (2007): *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid, Ceipaz, pp.71-101.

# Análisis de la cooperación descentralizada: ¿fin de ciclo, cambio de paradigma o política de recortes?

ÁNGELES ALONSO

Asamblea de Cooperación por la Paz, ex vocal de Cooperación Local y Autónoma - Coordinadora de ONGD-España

## 1. APUNTES PARA EL ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Ha pasado más de un año desde que el Gobierno español cedió a las presiones internacionales y renunció a la posibilidad de

materializar el discurso progresista y comprometido que había utilizado los últimos años para situarse en la cabeza de Europa en materia de cooperación internacional. En mayo de 2010 y bajo la consigna de “cumplir con la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y déficit público”, el entonces jefe del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció ante el pleno del Congreso una serie de medidas para lograr una reducción adicional del déficit durante los próximos dos años. Entre ellas se contemplaba la reducción de 800 millones de euros en la ayuda oficial al desarrollo (AOD) entre 2010 y 2011.

**Cuadro 1: Presupuesto y AOD de las CCAA 2012-2011.  
Leyes presupuestarias y convocatorias públicas de subvenciones.**

CCAA	LEYES CCAA 2010 PRESUPUESTO AOD	LEYES CCAA 2011 PRESUPUESTO AOD	LEYES CCAA diferencia 2010-2011	CONVOCATORIA PÚBLICA DE SUBVENCIONES 2010	CONVOCATORIA PÚBLICA DE SUBVENCIONES 2011	Recortes convocatoria 2011 tras el 22M	CONVOCATORIA diferencia final 2010-2011
Andalucía	112.052.970	94.025.901	-18.027.069	35.250.000	39.050.000		3.800.000
Aragón	11.344.122	8.000.000	-3.344.122	8.000.000	6.680.000		-1.320.000
Asturias	13.009.000	12.739.804	-269.196	7.350.000	7.350.000		0
Baleares	11.000.000	9.664.197	-1.335.803	5.389.863	5.150.000		-239.863
Cantabria (1)	6.044.572	5.002.359	-1.042.213	3.740.000	0	3.740.000	-3.740.000
Canarias	15.240.480	9.510.460	-5.730.020	2.250.000	0	2.250.000	-2.250.000
Catalunya	49.343.700	22.150.000	-27.193.700	30.500.000	4.000.000		-26.500.000
Castilla La Mancha	44.950.810	45.143.540	192.730	25.052.000	25.052.000		0
Castilla y León	12.723.052	10.398.505	-2.324.547	6.700.000	6.450.000		-250.000
Extremadura	15.900.000	14.700.000	-1.200.000	7.920.000	7.920.000		0
Galicia	9.748.000	7.866.487	-1.881.513	7.311.000	5.965.819	1.965.820	-3.311.001
La Rioja (2)	5.959.381	5.542.224	-417.157	3.240.000	1.860.000		-1.380.000
Madrid	34.890.000	19.345.953	-15.544.047	14.384.422	12.000.000		-2.384.422
Murcia	1.946.103	693.224	-1.252.879	0	0	0	0
Navarra/ Nafarroa	21.293.044	19.034.730	-2.258.314	9.798.319	10.975.000		1.176.681
País Vasco/ Euskadi	51.006.000	51.006.100	100	30.855.042	30.864.651		9.609
C. Valencia	42.578.800	30.179.260	-12.399.540	27.893,43	16.493,59		-11.399,84
<b>TOTAL</b>	<b>459.030.034</b>	<b>365.002.744</b>	<b>-94.027.290</b>	<b>197.768.539</b>	<b>163.333.964</b>	<b>7.955.820</b>	<b>-36.400.395</b>

(1) La ley presupuestaria contemplaba 3.005.000 para la convocatoria pública de subvenciones. Finalmente, este importe se utilizó para el pago de la 2ª anualidad de los proyectos plurianuales de 2010.

(2) El Gobierno de La Rioja aporta dinero a un fondo de cooperación integrado por este y la mayoría de entes municipales. Las cifras son de la aportación autonómica a la convocatoria pública de dicho fondo

Fuente: Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD, (noviembre de 2010) y de las delegaciones autonómicas de Asamblea de Cooperación por la Paz (junio de 2011).

Con este gesto, el Gobierno central lanzaba un mensaje invisible a las Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL) abriendo la puerta, también, a las políticas de recorte de la AOD descentralizada.

Así, las Coordinadoras Autonómicas de ONGD y la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España firmaban una declaración conjunta en noviembre de 2010 mediante la que denunciaban un recorte de 53 millones de euros en la AOD de las CCAA para 2011, el descenso del 12% respecto a los presupuestos destinados a cooperación por las CCAA en 2010 y un porcentaje medio respecto a los presupuestos totales de las CCAA del 0,22%<sup>1</sup>.

La fotografía de los presupuestos de AOD de las CCAA no era muy alentadora. Ahora bien, ese duro recorte del Gobierno central en 2011 (1.200 millones menos y un des-

censo del 17% respecto al año anterior) ¿realmente era un ejemplo vinculante para el resto de las administraciones públicas españolas? ¿Ofrecía la posibilidad de prescindir de la cooperación al desarrollo o autorizaba una política de recortes? En definitiva ¿nos encontrábamos ante una necesidad real de reducción del gasto o ante la falta de voluntad política de determinados gobiernos autonómicos y locales?

A lo largo del año 2011 se sucedieron diversas acciones de reivindicación e incidencia política por parte del sector de las ONGD. El 4 de abril observábamos como 500 ONGD representadas por las 17 Coordinadoras Autonómicas tomaban la palabra en Valencia en defensa de la cooperación al desarrollo. El 5 de mayo se lanzaba de modo simultáneo en todas las CCAA el lema “Elige las

**Cuadro 2: Presupuesto y AOD de las CCAA 2011 - 2012 según leyes presupuestarias**

CCAA	LEYES PRESUPUESTARIAS AOD CCAA 2011	LEYES PRESUPUESTARIAS Presupuesto Total CCAA 2011	LEYES PRESUPUESTARIAS AOD CCAA 2012	LEYES PRESUPUESTARIAS Presupuesto Total CCAA 2012	% de AOD	Diferencia entre presupuesto 2011-12	% de recorte AOD
Andalucía	94.025.901	31.682.192.064	72.720.279,00	31.870.771.089,00	0,23	-21.305.622,00	-22,66
Aragón	8.000.000	5.122.950.285,63	8.000.000,00	5.122.950.285,63	0,16	0,00	0,00
Asturias	12.739.804	4.360.368.431	12.149.189,00	4.360.368.431	0,28	-590.615,00	-4,64
Baleares	9.664.197	3.384.430.275	6.741.270,00	3.675.000.000,00	0,18	-2.922.927,00	-30,24
Cantabria	5.002.359	2.395.681.749	2.039.289,00	2.395.681.749	0,09	-2.963.070,00	-59,23
Canarias	9.510.460	6.554.900.000	5.540.649,00	6.512.640.030,00	0,09	-3.969.811,00	-41,74
Cataluña	22.150.000	39.699.266.067	22.150.000,00	52.296.665.570,00	0,04	0,00	0,00
Castilla- La Mancha	45.143.540	8.616.513.940	38.125.839,00	8.616.513.940	0,44	-7.017.701,00	-15,55
Castilla y León	10.398.505	10.045.146.214	10.514.280,00	10.045.146.214	0,10	115.775,00	1,11
Extremadura	14.700.000	5.190.648.871	14.396.489,00	5.190.648.871	0,28	-303.511,00	-2,06
Galicia	5.591.586	9.833.108.750	6.439.683,00	9.858.500.000,00	0,07	848.097,00	15,17
La Rioja	5.542.224	1.258.377.530	4.224.228,00	1.260.000.000,00	0,34	-1.317.996,00	-23,78
Madrid	19.345.953	16.724.000.000	26.135.318,00	18.038.000.000,00	0,14	6.789.365,00	35,09
Murcia	693.224	5.403.599.922	693.224,00	5.403.599.922	0,01	0,00	0,00
Navarra/ Nafarroa	19.034.730	4.188.279.797	16.604.856,00	3.837.716.814,00	0,43	-2.429.874,00	-12,77
País Vasco/ Euskadi	51.006.100	10.549.489.000	50.685.200,00	10.449.167.000,00	0,49	-320.900,00	-0,63
C. Valencia	30.179.260	16.015.009.930	14.111.210,00	14.987.735.430,00	0,09	-16.068.050,00	-53,24
<b>TOTAL</b>	<b>362.727.843</b>	<b>181.023.962.826</b>	<b>311.271.003,00</b>	<b>193.921.105.345,63</b>	<b>0,20</b>	<b>-51.456.840,00</b>	<b>-14,19</b>

Las cifras en azul responden a los proyectos de ley de presupuestos de las CCAA. Las cifras en gris son previsiones aportadas por las Coordinadoras Autonómicas en base a reuniones informales y cifras ejecutadas en 2010 y 2011.

Fuente: Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD. Noviembre de 2011.

<sup>1</sup> Declaración de Canarias. VIII Encuentro de Coordinadoras Autonómicas de ONGD. Las Palmas de Gran Canaria, 28/11/2010.

personas primero, la crisis no es excusa” para exigir a los partidos políticos el compromiso de destinar el 0,7% de sus presupuestos a las políticas de cooperación y educación al desarrollo<sup>2</sup>.

El 22 de mayo de 2011 las elecciones autonómicas y municipales tenían como resultado el cambio de un ciclo político que empeoraba aún más el panorama presupuestario de la AOD descentralizada. Los nuevos gobiernos de algunas CCAA, de nuevo bajo el discurso de la necesaria contención de gasto y respaldados por la reciente victoria electoral, decretaban una “muerte súbita” para las convocatorias públicas de subvenciones destinadas a cooperación y educación para el desarrollo. Impago de los proyectos ya ejecutados en años anteriores, supresión de fondos ya concedidos y publicados en boletines oficiales de la CCAA y carpetazo sin

reparo a las políticas de cooperación. Un ejemplo de ello son los recortes aplicados por algunas de las CCAA en sus convocatorias públicas de subvenciones tras las elecciones del 22 de mayo (cuadro 1).

Otro año más, con nuevos recortes y nuevas cifras, las coordinadoras autonómicas de ONGD piden al nuevo Gobierno del Estado y a los gobiernos autonómicos que no eliminen de sus agendas las políticas de lucha contra la pobreza en un contexto de crisis global y alertan del posible empeoramiento de la situación en 2012 con la previsión oficial de un recorte de 70 millones de euros en los presupuestos para AOD de las CCAA<sup>3</sup>.

**Cuadro 3: AOD de las CCAA. Evolución 2005-2008**

CCAA	2005	2006	2007	2008	TOTAL GENERAL
Andalucía	37.937.899	53.034.061	81.790.541	96.775.351	269.537.852
Aragón	5.724.384	6.132.286	8.008.170	9.610.565	29.475.405
Asturias	8.723.940	11.477.261	12.938.623	11.776.201	44.916.025
Baleares	11.652.875	14.047.932	16.414.377	15.594.107	57.709.291
Cantabria	4.805.103	5.115.660	5.469.245	5.116.708	20.506.716
Canarias	4.874.651	7.999.941	17.778.637	18.746.030	49.399.259
Cataluña	44.102.616	56.921.600	57.768.931	62.827.889	221.621.036
C. La Mancha	31.347.137	34.817.513	36.218.580	40.341.400	142.724.630
Castilla y León	8.182.551	11.691.192	13.114.683	10.333.747	43.322.173
Extremadura	6.050.774	5.868.893	9.897.984	9.087.860	30.905.511
Galicia	6.597.546	5.875.976	10.703.097	9.873.774	33.050.393
La Rioja	2.436.504	2.914.337	4.436.818	4.078.224	13.865.883
Madrid	21.627.261	33.150.446	30.973.098	38.979.100	124.729.905
Murcia	2.793.299	4.230.278	5.121.307	5.130.756	17.275.640
Navarra	16.643.187	16.540.843	19.017.170	20.699.796	72.900.996
País Vasco	31.038.371	28.626.952	29.379.900	40.837.201	129.882.424
C. Valencia	21.641.553	25.462.295	30.629.658	64.815.651	142.549.157
Melilla	84.800		84.800	84.800	254.400
<b>TOTAL</b>	<b>266.264.451</b>	<b>323.907.466</b>	<b>389.745.619,00</b>	<b>464.709.160,00</b>	<b>1.444.626.696,01</b>

Fuente: Ayuda oficial al desarrollo de las comunidades autónomas (2005-2008). CIDEAL

<sup>2</sup> Comunicado del Foro de Coordinadoras autonómicas. Valencia, 04/04/2011.

<sup>3</sup> Declaración de Barcelona/IX Encuentro de Coordinadoras Autonómicas de ONGD. Barcelona, 28/11/2011.

**Cuadro 4: AOD de las CCAA, porcentajes respecto a la AOD total española.**

CCAA	2005	2006	2007	2008	TOTAL GENERAL
TOTAL AOD ESPAÑOLA	2.428.400.000	3.038.350.973	3.754.623.468	4.761.713.438	13.983.087.879
TOTAL AOD CCAA	266.264.450	323.908.212	389.753.319	464.709.158	1.444.635.139
AOD CCAA en % AOD TOTAL	10,96%	70,66%	10,38%	9,76%	10,33%

Fuente: Ayuda oficial al desarrollo de las comunidades autónomas (2005-2008). CIDEAL

## 2. ¿FIN DE CICLO, CAMBIO DE PARADIGMA O POLÍTICA DE RECORTES?

Con todo esto podríamos afirmar que realmente asistimos al fin de un ciclo pero resulta mucho más difícil ponerle nombres y apellidos, ¿bonanza económica, solidaridad o modelo de política exterior? En el contexto actual... ¿hablamos de economía o de ideología?

De un tiempo a esta parte, el modelo de cooperación descentralizada español ha sido un ejemplo en el escenario de la AOD mundial por su gran evolución tanto cuantitativa como cualitativa. Como indican los siguientes cuadros, la AOD destinada por las CCAA entre los años 2005 y 2008 aumentaba gradualmente, llegando a suponer más de un 10% de la AOD neta española. Si en 2005 el total de la AOD era de 2.428.400.000 euros, tres años más tarde, en 2008, el monto ascendió a los 4.761.713.438 de euros<sup>4</sup>. A su vez, el modelo descentralizado español llevó a EELL y CCAA a desarrollar sus propias políticas de cooperación y financiar miles de proyectos en países en vías de desarrollo. Por ello, la AOD de las CCAA también experimentó un incremento considerable, pasando de los 266.265.450 de euros de 2005 a los 464.709.158 en 2008.

Los gobiernos europeos observaban con admiración el entramado de piezas autonómicas y locales que componían el complejo rompecabezas de la cooperación española, llegando a valorar este modelo como un ejemplo a imitar por la cooperación descentralizada en Europa.

La autonomía de las instituciones descentralizadas españolas, la diversidad de actores, el impulso del municipalismo como espacio privilegiado de convivencia y gobierno básico y el gran respaldo social generado despertaron la admiración de la comunidad internacional y colocaron a España a la cabeza de las políticas europeas de Cooperación Internacional. De hecho, informes como el elaborado por el Observatorio de Política Exterior Europea *Participación española en la nueva arquitectura europea de cooperación internacional para el desarrollo*, recono-

cía que “a raíz del incremento en sus fondos para la cooperación al desarrollo, España está adquiriendo un mayor peso relativo a nivel europeo e internacional”<sup>5</sup>. Un nuevo estatus que pondría el nombre de España a la cabeza de los países donantes. Pero toda esta admiración no fue gratuita, iba acompañada de un alto nivel de exigencias dadas las elevadísimas expectativas de los gobiernos internacionales. Nuestro modelo quería ser capaz de responder ante la agenda internacional de eficacia de la ayuda: armonización, coordinación, alineación, concentración y calidad pasaron a ser parte de la dialéctica descentralizada que se vio embriagada por esa *nueva arquitectura de la ayuda*.

Así, es innegable que la cooperación descentralizada ha tenido un papel protagonista a lo largo de los últimos 30 años y que, tanto las ONGD y el tejido social, como los gobiernos autonómicos y EELL han realizado un esfuerzo importante para materializar esa demanda que surgió en los años noventa por parte de la sociedad civil. El problema es que nos hemos centrado más en el cómo y hemos dejado de lado el *por qué*. Cómo ser más eficaces, cómo armonizar las diferentes políticas autonómicas y locales, cómo evolucionar de un modelo de cooperación vertical a un modelo horizontal. Sin embargo, en el *por qué hacemos lo que hacemos* hemos profundizado menos y hoy estamos pagando las consecuencias. Gobiernos, ONGD y sociedad civil hemos construido conjuntamente el modelo de cooperación descentralizada actual pero lo hemos hecho sin consensuar su pilar básico y a día de hoy la pregunta *por qué* tiene diversas respuestas: caridad, solidaridad, justicia social, asistencialismo...

En definitiva, las políticas públicas de las CCAA y EELL se han sustentado, en el mejor de los casos, en la solidaridad. Apoyar una política pública sobre este valor fundamental no la vincula de forma clara con el objetivo central de toda política que no es otro que el de garantizar el bienestar de sus ciudadanos<sup>6</sup>. En el actual contexto de crisis nuestra política

<sup>4</sup> Ayuda Oficial al Desarrollo de las Comunidades Autónomas (2005-2008). Fundación CIDEAL.

<sup>5</sup> *Participación española en la nueva arquitectura europea de cooperación internacional al desarrollo: la transformación de una política*. Carlos D. Martín, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 13.

<sup>6</sup> Una reflexión más extensa sobre la naturaleza de las políticas

pública puede derrumbarse frente al criterio de solidaridad al arbitrio de la bonanza económica, podemos encontrarnos ante un nuevo paradigma, el de la solidaridad *ma non troppo*. Por ello, parece claro que debemos construir un argumento sólido que contribuya a consolidar la política de cooperación como una política local, “natural”, estratégica, que tenga en la solidaridad un valor central pero que esté dotada de un mayor recorrido. Y ese argumento debe buscar el equilibrio entre dos pilares fundamentales: la co-responsabilidad en el desarrollo y la utilidad. La manera de justificar la necesidad de una política pública como la cooperación, más en tiempos de crisis, estará determinada por la utilidad percibida entre la ciudadanía y para ello es fundamental realizar una labor de sensibilización social y de educación para el desarrollo, es necesario fortalecer nuestro papel como agentes sociales y construir nuevos argumentos que fundamenten la cooperación al desarrollo desde conceptos que superen la solidaridad como único pilar.

Todo esto nos invita a analizar más profundamente la relación existente entre los interrogantes cómo y por qué. ¿Acaso el *cómo versus por qué* ha sido el timón de la cooperación descentralizada estos últimos años?

Como decíamos, lo que se llamó por algunos la nueva arquitectura de la ayuda direccionó e incluso condicionó profundamente las políticas de cooperación estatales, autonómicas y locales. En favor de una mejor práctica de la cooperación, el concepto de eficacia se convirtió en una esencia importantísima de nuestras intervenciones. Las ONGD necesitábamos emplearnos a fondo para ser capaces de responder a ese cómo así que invertimos muchos de nuestros recursos humanos y materiales en formarnos (e incluso reformarnos) para, en definitiva, conseguir ser más eficaces. Sin embargo, parece que estos años de bonanza no han servido para fortalecer y afianzar el porqué de nuestro trabajo. ¿Es posible que la información, la sensibilización y la educación ciudadana, que en principio se perfilaban como una de las fortalezas y de los valores añadidos de la cooperación descentralizada, quedarán en un segundo plano? En ese camino a la eficacia ¿se nos ha olvidado por qué y para qué queríamos ser eficaces?

Hoy, ante un panorama de crisis global, parece que la solidaridad es prescindible. Parece que la lucha contra la pobreza es prescindible. Y parece que la globalización no es tan global en lo que se refiere a AOD porque la equidad, el bienestar y la justicia social siguen estando determinados por el aquí y allí. Y esa solidaridad prescindible o imprescindible (que no olvidemos, era el pilar fundamental para sustentar

una política pública) se ha convertido para muchos en un concepto de mercado.

### 3. ¿Y QUÉ FUE ENTONCES DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO (EPD)?

Como decíamos anteriormente, la cooperación descentralizada de las CCAA y EELL ha reunido muchísimos elementos transversales y diferenciadores que han constituido su marca de clase, caracterizada fundamentalmente por el objetivo de lograr un mayor acercamiento de las circunstancias de la cooperación y de la realidad de las regiones receptoras de la ayuda a la ciudadanía. En el camino hacia ese objetivo, las estrategias de EPD de las ONGD y de las administraciones (especialmente de las CCAA y EELL), debieran haberse convertido en el principal vehículo para lograrlo.

La descentralización ha avanzado hacia la consecución del objetivo de hacer realidad una nueva práctica de cooperación por encima de los intereses económicos, geoestratégicos y comerciales de los Estados que condicionaban y deterioraban las políticas públicas de cooperación. El apoyo al municipalismo, la ruptura con la globalización y con las tendencias actuales de la AOD mundial, la vinculación a las ONGD y grupos de solidaridad locales, el apoyo a las redes asociativas y la educación ciudadana eran los pilares básicos de esta nueva forma de entender la cooperación. De forma paralela a este proceso, se realizaba un importante avance epistemológico de la EPD, desarrollándose un gran trabajo académico y de reflexión en el sector, que cristalizaría en una exhaustiva identificación de los modelos existentes de EPD y la apuesta decidida de un amplio sector de las ONGD por el denominado “modelo de sexta generación”, con un carácter eminentemente transformador:

“La EPD como un proceso para generar conciencias críticas, hacer a cada persona responsable y activa (comprometida), a fin de construir una nueva sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, comprometida con la solidaridad, entendida ésta como corresponsabilidad –en el desarrollo estamos todos embarcados, ya no hay fronteras ni distancias geográficas–, y participativa, cuyas demandas, necesidades, preocupaciones y análisis se tengan en cuenta la hora de la toma de decisiones políticas, económicas y sociales”<sup>7</sup>.

Si bien el análisis ha sido profundo y la apuesta por la transformación ha sido decidida sobre el papel, cabría preguntarse si este desarrollo se ha traducido de forma efectiva

---

públicas de los gobiernos locales en *Análisis de la Cooperación Descentralizada. Revisión de los fundamentos de la política descentralizada pública local*. Agustí Fernández De Losada Passols. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Anuario 2009.

---

<sup>7</sup> Educación para el Desarrollo. Una estrategia de cooperación imprescindible. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España. Madrid, 2005.

en nuevas prácticas y metodologías que impliquen un mayor impacto en la sociedad; ¿hemos conseguido las ONGD hacer llegar esa idea de transformación? ¿Hemos sido capaces de generar conciencias críticas y personas responsables, activas y comprometidas?

Es cierto que los avances realizados en EPD se han realizado siempre a pesar de un contexto de mayor dificultad administrativa y económica, respecto a otros ámbitos de la Cooperación. Esto ha provocado que las ONGD se vieran obligadas a recordarle constantemente a las administraciones la importancia de la EPD y la necesidad de considerarla una “estrategia indispensable de la Cooperación”. Asimismo, en la práctica, los valores defendidos por la EPD han sido los más castigados por las políticas de recortes de las CCAA y las EELL. La EPD y la sensibilización social, que también se han visto condicionadas en su día por la nueva arquitectura de la ayuda, han pasado a un segundo plano todavía más lejano de las prioridades de las administraciones con el comienzo de la crisis económica. A lo largo del último año, multitud de gobiernos autonómicos y locales han recortado e incluso eliminado los fondos para EPD y sensibilización sin ningún reparo, debilitando con ello el trabajo de las ONGD y los colectivos sociales. De hecho, ya en 2010 la Agrupación de Coordinadoras Autonómicas afirmaba que se advertía un retroceso en materia de EPD en las CCAA y EELL, por la falta de apoyo institucional a las iniciativas de ONGD y colectivos sociales<sup>8</sup>.

Así, a día de hoy está en juego la construcción de una sociedad más justa y democrática pero nuestro canal de comunicación con la ciudadanía está cada vez más deteriorado. Decíamos anteriormente que las políticas públicas de las CCAA y EELL se habían sustentado, en el mejor de los casos, en la solidaridad y que este valor fundamental podría no ser

capaz de garantizar una política pública en el actual contexto de crisis: solidaridad al arbitrio de la bonanza económica, solidaridad *ma non troppo*...

Igualmente, en el marco de la EPD, no hemos sido capaces de transmitirle a la ciudadanía el alcance y las implicaciones del concepto de corresponsabilidad y hoy, ante una sociedad con dificultades para la empatía con la cooperación, los discursos políticos imperantes invitan a dar solamente si sobra.

Nos encontramos, además, ante un escenario en el que la educación para la ciudadanía, la defensa de la escuela pública y la universalidad del derecho a la educación ha sido para algunos solamente la leña para avivar el fuego de una campaña electoral. Ante un escenario en el que los gobiernos siguen intentando vencer (que no convencer) a la ciudadanía para eximir su responsabilidad pública en la defensa del Estado de Bienestar, que está también supeditada al capital.

Nos enfrentamos, pues, a un doble reto. Por un lado debemos seguir articulándonos como sociedad civil para reivindicar ante los gobiernos el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de cooperación internacional, defensa de los DDHH y lucha contra la pobreza y, por otro, se hace necesario sensibilizar a la ciudadanía y vencer la dicotomía existente entre la defensa de un modelo político que globalice y garantice el bienestar y la defensa del estado de bienestar europeo, con la dificultad añadida de tener que realizar este trabajo de sensibilización con muchos menos recursos económicos y un contexto de debilitación de los movimientos sociales. El concepto de bienestar social debe estar por encima del aquí o allí, y debe llevar a luchar por una política pública sustentada en valores firmes de compromiso, justicia social y equidad garantizará la democracia y el bienestar global.

<sup>8</sup> Declaración de Canarias. VIII Encuentro de Coordinadoras Autonómicas de ONGD. Las Palmas de Gran Canaria, 28/11/2010.



○ Tercera Parte  
LAS PERSONAS EN EL DESARROLLO





# La sociedad civil como sujeto político para el desarrollo

---

CARMELO GARCÍA  
lepala

---

## 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Se me ha pedido que reflexione sobre ese título y, por honestidad intelectual, debo comenzar precisando algunos términos, matizando pequeños detalles y confesando mi incapacidad para explicar la significación real y precisa del término “Desarrollo”:

Añadiría la palabra “organizada” a la Sociedad Civil que, además, la pondría con Mayúsculas –al igual que pongo con mayúscula al Estado y a las instituciones democráticas como el Parlamento o, incluso, al nombre de los partidos políticos; y lo hago no solo por puntilliosidad, sino como la forma de reivindicar la supremacía del Sujeto, que es más que una cosa, una función, o un algo indeterminado (tal indeterminación no nace del principio de Heisenberg, aunque produce, tanta o mayor incertidumbre; se debe, en este caso, entre otros motivos –¡por desgracia!– a la falta de consciencia-conciencia de muchas organizaciones de la Sociedad Civil que de forma no del todo responsable no se autoestiman lo suficiente para llenar de valor “ético-técnico-social” y político” a la Sociedad Civil Organizada, o para poder servirse de ella...).

Aunque llevo 57 largos años trabajando en torno de la búsqueda del llamado “Desarrollo”, hoy no sé su significación real –de la realidad–, ni teórica –de su teoría–; sí soy consciente del uso que cumple en el discurso seudocientífico, además de en el mercado económico y político –sobre todo el “mercado de imagen” de la AOD y la llamada Cooperación para el desarrollo–. Por lo que me limitaré a aportar elementos para la reflexión en torno de la Sociedad Civil Organizada (SCO) como Sujeto Político para la transformación –lo más radical que posible sea– del sistema dominante actual en un Mundo que marca tendencias globalizantes, no progresivas.

## 2. INTRODUCCIÓN - CONTEXTUALIZACIÓN<sup>1</sup>

“Sociedad Civil” es una expresión que, de modo especial, ha venido siendo usada en los últimos doscientos años con contenidos y funcionalidades sociales, políticas (jurídicas) y culturales muy diferentes<sup>2</sup>; el término actual no responde a ninguna de esas concepciones, e incluso está más alejada de la última y más sistemática que se teorizó con máxima fundamentación racional y política por Antonio Gramsci; pero hemos de reconocer que nunca en la historia fue tan citada, aludida, usada y manipulada.

Desde que A. Enzioni en la *Public Administration Review* (1973) identifica Sociedad Civil con el “Tercer Sector” en un ingenioso ejercicio de clasificación por opuestos (sin aplicar –y ¿conocer?– las leyes gnoseológicas de la “razón dialéctica”) para exponer/defender teorías y modelos organizacionales de la gestión y función administrativa; se viene identificando la sociedad civil con el conjunto de organizaciones que se encargan de lo no-lucrativo; indirectamente se le atribuye o encomienda que subsane/complete las deficiencias y carencias que el Estado debería cumplir garantizando

---

<sup>1</sup> Para que las personas que lean este artículo, y reflexionen a partir de él, puedan enmarcar correctamente el tema, se recomienda la lectura “iniciática” del apartado que sobre Sociedad Civil escribe Norberto Bobbio en el *Diccionario de Política* (UT-E Torinese, 1976; Siglo XXI, 1982 y 1983) y, si tienen más tiempo, el estudio de los libros de Vanna Ianni, *La Sociedad Civil y Cooperación internacional al desarrollo*; así como *La Cuestión Democrática* (lepala-Editorial, 2005; 2011); ambos aportan suficiente Bibliografía para completar sus respectivas visiones. A esos textos que considero básicos, añadiría el texto de este epígrafe

<sup>2</sup> Ese fenómeno tiene explicaciones filosófico-políticas precisas –que es necesario conocer y estudiar, ajustadas al espacio/tiempo y a los procesos socio-políticos en los que surgen y se usan– y situadas en el “momento interno” relacionado con la práctica del poder político en el que se dan, teniendo en cuenta los Autores y Actores que lo hacen; por lo que, a la hora de referirlas o usarlas –incluso de forma pretendidamente erudita– es necesario analizar el contenido de sus significaciones y, sobre todo, la finalidad que se pretende conseguir al usarlas...; en realidad como en la mayoría de los conceptos práxicos.

el reconocimiento y cumplimiento de los Derechos Humanos (DDHH) de la Ciudadanía (tampoco Enzioni muestra excesiva claridad conceptual sobre la Ciudadanía y sus exigencias ante la totalidad de los DDHH).

Desde Enzioni (1973), multitud de tratadistas han irrumpido en el Tercer Sector para hablar de Sociedad Civil logrando que bajo tal término quepan todo tipo de organizaciones, de modos de trabajar y de campos de acción que respondan a intereses de otros sectores o universos proceden y pertenecen tanto al Estado, como al Mercado como a sectores que no estaban reconocidos como Civiles (religiosos, militares, mercantiles, incluso inciviles...).

Por otra parte, al simplificar y reducir la naturaleza del Estado y del Mercado al modo y eficiencia que tienen a la hora de gestionar los recursos económicos y obtener resultados –según tópicos repetidos como “lugares comunes” lanzados desde el sistema dominante en su etapa neoliberal– se “justificó” una “naturaleza” del tercer sector siguiendo criterios semejantes; por lo que se elevó al trono de lo sublime “no-lucractividad” cargada de bondad y eficiencia en el uso de bienes –aunque era palmaria la ineficacia en los resultados a la hora de buscar soluciones estructurales–; El paradigma de tal tercer sector “no-lucrativo” se plasmaba en las entidades filantrópicas de los EEUU de Norteamérica, prototipo de Sociedad Civil; Cual si se tratase de un guión de película “americana” quedaba:

*El malo: el Estado, mal gestor, socializador de pérdidas y pozo de corrupción...*

*El listo: el Mercado, multiplicador de beneficios, riqueza, justicia, liberalidad-seudolibertad y más...*

*El “bueno”: la Sociedad Civil con su generosidad haciendo el bien sin mirar a quién.*

Pocos años después llegaría la “década perdida” bajo “la consagración neoliberal-neoconservadora” de las presidencias de Reagan y la Sra. Thatcher...; y no casualmente, sino a través de una incisiva causalidad desde el Norte (eufemismo ambiguo inventado por W. Brandt y NNUU para no herir susceptibilidades de los países “subdesarrollados” y, al mismo tiempo no caer en la linealidad occidental del Desarrollo-Crecimiento), comenzaría el incremento exponencial de las organizaciones que provenientes de Primer y Segundo Sector, bendecidas por la bondad de las religiones y sus prácticas asistenciales, caritativas, educativas y misioneras, fortalecidas por las misiones de paz de los ejércitos con su doctrina de la Injerencia Militar humanitaria y demás humanitarismo, irían multiplicando por miles el Tercer Sector –primero en el Norte y luego, como reflejo y “exigencia de partenariatado”, en el Sur– cambiando si fuera necesario incluso los códigos de conducta vigentes para que pudiera obtenerse el “certificado de bondad” útil para solicitar Ayuda

Pública y –como si el dinero y su procedencia fueran “neutros”– Ayudas Privadas.

El culmen llegó con el Pacto Mundial –*Global Compact*– y la Cumbre del Milenio que volvía a remover la conciencia (?) de las empresas transnacionales que durante casi cuarenta años no habían ni han sido capaces de ponerse de acuerdo en el seno de NNUU sobre unos mínimos éticos que les dieran legitimidad moral y social. El *global compact* da la calificación de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y Empresarial (RSE) con la que pueden salir a los mercados como paladines de todos los valores que circunstan la verdadera Justicia, Libertad, Igualdad y Fraternidad, Paz y Solidaridad... en la Sociedad Libre de libertad de Mercado, con gobernanza democrática...

Desde ese momento, en los Congresos nacionales o internacionales sobre el Tercer Sector, la dominante está integrada por las Fundaciones de entidades financieras, comerciales, industriales y de Servicios que de forma “generosa y desinteresada” (?) o filantrópica aportan la proclamada no-lucractividad a sus matrices; y de las entidades similares provenientes del ámbito del Estado y sus alcañales. En el entorno juegan sus papeles ininidad de ONG de distintas procedencias más o menos ocultas –¿por qué se ocultan las procedencias?–. En los últimos años esa problemática ha crecido, consolidándose y vaciándose aún más su contenido o, mejor dicho, llenándose de ambigüedad y confusión estrechamente vinculadas a “Intereses” del “Poder” o poderes dominantes; Con ocasión de tal abundancia<sup>3</sup> hemos podido comprobar que se ha dado –¿será casualidad?– cierta corrupción (dando cumplimiento al adagio “*corruptio optima pessima*”).

Ante ese panorama, tendremos que profundizar –¿se está haciendo!– en varias líneas de trabajo que han de exigir más análisis, reflexión, debate, teorización y confrontación con la Realidad en distintos espacios sociales, culturales, locales, regionales, temáticos, sectoriales, nacionales e internacionales... y académicos, que aunque estén practicándose, aún tienen pendiente una profunda y rigurosa sistematización [para lo que se requieren mentes lúcidas e inteligencias militantes en los movimientos sociales y en las Redes de organizaciones que tengan como objetivo –además de como método y modo de hacer– la incidencia social y política; como dice Boaventura de Sousa].

Es urgente descubrir y delimitar la naturaleza de los tres sectores –antes de meternos con los otros posibles– dado lo evidente –y necio– que es el escaso rigor y razón explicativa

<sup>3</sup> En estos momentos, en el mundo se calcula –posiblemente a la baja– en más de 500.000 ONG; y en España se estima que, entre todos los sectores habrá más de 60.000.

al identificarlos por el modo de gestionar recursos y de simplificar –¡absolutizando!– modos y resultados. Los avances más lúcidos que se viene haciendo centran la atención en definir los Sectores –tres y alguno más– sobre la base de la naturaleza del Poder que tiene y ejerce el Sujeto protagonista principal –donde radica la autoridad suprema del Sector y quién cuenta con tal reconocimiento en cada campo concreto, así como la fuente de su legitimidad–. Esa es una pista correcta para distinguir, identificar y definir los Sectores. Sin pararnos ahora en aplicar la Teoría –en plural– del Poder [y consciente de que no es lo más fácil saber definir con claridad la naturaleza abstracta del Poder y la de sus concreciones<sup>4</sup> en los tres sectores] sí que puede ser suficiente –entre otros motivos para abrir y estimular la reflexión y los esfuerzos de clarificación– aportar, en forma de asignación aparentemente tautológica, el tipo de poder a su Sector correspondiente:

- a) El Primer Sector está identificado como el Universo que ocupa El Estado, los Estados, el sistema de Estados en su respectivas Uniones u organizaciones supra y superestatales, y en su relación con eso que llamamos la Función Pública, aplicada al Común (sea “Bien Común” que decían los clásicos y cuya expresión es difícil de traducir en cada concreto, pero que se aproxima con bastante precisión, al Objeto de la Política de los Estados. Si lo prolongamos con el “Bien Común que garantice todos los DDHH” que están bajo la protección del Estado o los Estados, la aproximación es no solo mayor sino que se proyecta hacia un horizonte de futuro que se convierte en la gran tarea de “lo político” y de “La Política”); por tanto sería el objeto que justifica la finalidad del Poder Político, que los diccionarios y textos académicos dicen que es el poder propio del Estado (aún a sabiendas de lo difícil que será ahondar, desentrañar y definir el Qué de ese Poder y cómo se diferencia de otros poderes).
- b) El Segundo Sector, el Mercado, también es difícil de identificar –aunque por otros motivos– dado que, quizás por su propia naturaleza (?) o por el funcionamiento que le peculiariza, trata de mantenerse anónimo y de encubrirse tras aparatajes no fáciles de desenmascarar; de cualquier manera, y a sabiendas que es ne-

cesario investigarlo y descubrirlo, podemos enunciar que lo propio de este Sector es el Poder Económico, y sobre todo el “poder macro” –con ínfulas de globalización, o de fusión y concentración de los centros de “mando” donde se decidan intereses importantes–; que, por ejemplo, en estos momentos de Crisis, parece estar próximo a eso que se llama el Capital Financiero con estrechos vínculos bancarios-dinerarios en íntima relación con el Capital Económico que por supuesto tiene sus soportes en el Capital Físico y Tecnológico, pero también en los flujos y mecanismos del Capital comercial y del Transporte y Comunicaciones..., y en todo el capital productivo que converge con las otros centros estructurales del dominio decisivo sobre las fuentes de enriquecimiento y acumulación... que se disputan la centralización del mismo además del reconocimiento y ejercicio de tal Poder...<sup>5</sup>. La Naturaleza de ese poder económico quizás vaya a descubrirse mejor a través del análisis de los mecanismos de aplicación –que también son y están profundamntente ocultos y anonimizados–. Lo que sí podemos decir –siempre con prudencia, virtud propia del ejercicio del poder– es que su campo de aplicación son las relaciones económicas pero distinguiendo espacios, niveles y grados –muchas de las cuales el poder y sus decisores las dan por supuestas y otras ni les interesa (estamos refiriéndonos a las actividades económicas de la inmensa mayoría de la humanidad que, para sobrevivir, llevan a cabo relaciones económicas pero que no son objeto –o ¿sí?– de la ejecución del poder económico).

- c) Podríamos enunciar el Poder de la Sociedad Civil como el Poder Civil, sin meternos por ahora en el análisis sobre su naturaleza; es suficiente decir que es el Poder propio de la Sociedad Civil Organizada, advirtiéndole sobre la existencia de otros Sectores diferenciados, que no son Estado ni Mercado y que tampoco son civiles..., antes de que todos ellos queden simplifadamente integrados en el Tercer Sector o Sociedad Civil Organizada y organizable: por ejemplo y sin detenernos en sus campos de acción, sus mecanismos de ejecución, sus legitimaciones y consiguientes legitimidades y, en última instancia, su naturaleza y relación

<sup>4</sup> Como simple indicador se recogen algunas de las palabras claves con las que el Diccionario de la RAE, intenta distinguir y precisar las distintas representaciones públicas del poder: dominio, imperio, facultad y jurisdicción para mandar, gobierno, posesión, tenencia, Fuerza, capacidad de hacer decidiendo, potencia rectora y coactiva...; y mucho adjetivo conforme el campo sobre el que se ejerce, el modo de ejercerlo y la fuente de donde obtiene legitimidad: absoluto, despótico, constituyente, democrático, arbitrario, espiritual, religioso, fáctico, judicial, legislativo, ejecutivo...

<sup>5</sup> Hoy suele afirmarse por ciertos autores y reiterarse en los medios de comunicación, que el Poder del Mercado manda y tiene sometido a los Estados y su poder político; habría que analizarlo a fondo y distinguirlo bien, para saber hasta qué punto en sus fuentes -más que en sus resultados- eso es verdad, y si marca una tendencia ascendente o, con motivo de la Crisis, puede empezar a ser regulado y terminar por ser políticamente controlado. No está clara esta posibilidad.

con la fuente y raíz del poder que es el Soberano... –Sujeto absoluto de soberanía–, debemos preguntar:

- ¿qué Sector ocupan y qué Poder tienen y mantienen, las Religiones y sus organizaciones, iglesias, jerarquías, clerecías... “obras” e instituciones?, ¿es civil?
- ¿qué Sector y qué Poder el de los Medios de Comunicación con sus “centros de mando” y todas sus derivaciones –¿violaciones?– en derechos básicos...?, ¿es civil?
- ¿qué sector y qué poder el de los Grupos de presión, manifiestos o semicultos, “legales” o ilegales, secretos, sectarios, mafiosos o “inciviles”?, ¿es civil?
- ¿qué Sector y qué poder el de los Ejércitos y su sistema de armas más o menos sofisticadas?, ¿es civil?
- ¿qué poder el de la Ciencia y sus mecanismos de transmisión e imposición... tanto a través de la Educación como de las formas diversas de “La Razón” y Academia, con su directa aplicación a través de las Técnicas y Tecnologías...? ¿es solo civil?

¿....? [Estos y más “porqués” que emergen y actúan con “personalidad propia” no se pueden eludir y es imprescindible que los incorporemos a la reflexión y el debate sobre las finalidades y funcionalidades que juegan, al margen de que algunos de estos poderes sean manipulados o “utilizados” por poderes mayores y, por ello, pueda darse la impresión de que quedan subsumidos o que adquieren la naturaleza del poder dominante<sup>6</sup>. [Aberraciones de este estilo abundan en el mundillo, por ej. de la Cooperación al Desarrollo, de las acciones en favor de la Paz y la prevención de conflictos, en la Defensa de los DDHH, o en temas sociales tan vitales como la Educación y la Sanidad o los Servicios Sociales básicos; que en el llamado imaginario colectivo se asimilan a la bondad de lo no-gubernamental (otro concepto a clarificar) por lo que han de integrarse

en el Tercer Sector, porque no hay otro en la triada señalada por Enzoni...].

- d)** No se pretende excluir a nadie ni levantar polémicas estériles, sólo abrir las dudas pertinentes –mucho más que meramente metodológicas– para buscar elementos de análisis y propuestas críticas que sirvan para seguir reflexionando sobre la “pertenencia” y el papel que ha de jugar, en caso de que pueda, la Sociedad Civil Organizada y organizable en la transformación de modelos y sistemas de poder, que se debería producir con y entre muchas “fuerzas” sociales y culturales que tengan condición, convicción y aspiración hacia los cambios radicales (desde la raíz) con vistas a ir construyendo –dialécticamente– otro ordenamiento del tejido relacional que constituye la enorme maraña de la condición humana en el mundo futuro que viene..., ¡que ya está aquí!

Hay analistas (nosotros entre ellos) que a la hora de calificar el Poder Civil propio de “*la Sociedad Civil Organizada Consciente de la situación actual del Mundo*” dicen que es el que:

- Como condición esencial, se orienta hacia la transformación de los sistemas de poder dominantes, entre los cuales se incluye, ¡por supuesto!, el poder del patriarcado; finalidad considerada si no totalmente última, sí uno de los objetivos más avanzados en la línea de fines;
- Además se señala que ése sería el eje o el núcleo generador para descubrir o plantear si la Sociedad Civil Organizada es o puede ser Sujeto Político y en qué condiciones;
- Lo que, a su vez, está estrechamente relacionado con la posibilidad de descubrir e identificar la naturaleza del Poder Civil y cómo diferenciarlo de otros tipos de Poder, no sólo el de los dos sectores primero y segundo, sino de los subalternos, de los paralelos o derivados y de los extraños, ajenos o exteriores...;
- Sin olvidar otra cuestión no del todo aclarada y difícil de desentrañar: ¿Qué Sociedad Civil es el “Sujeto del Poder Civil”?, lo que es lo mismo que dejar claras las condiciones para ser Sociedad Civil Organizada y no otra cosa, ni una mezcla de los residuos sobrantes que dejan los dos poderes establecidos...
- No pensamos en atribuir a la Sociedad Civil Organizada el carácter de Sujeto Revolucionario ante la debilidad, carencia o ausencia completa del “Alguien” que fuera capaz de transformar radicalmente el Orden establecido; tampoco negamos que llegue a ser parte de él, en caso de que vaya surgiendo y compactándose con muchos otros (mujeres, movimientos sociales...).

<sup>6</sup> Lo clásico es decir que el Poder militar de los ejércitos regulares es el mismo Poder del Estado -al que la doctrina le reconoce el monopolio del uso de la Fuerza- y que por tanto es un poder político... ¿y cuando se subleva contra el Estado y da un golpe militar, o cuando crea dominios paralelos? Pensemos en el Poder Religioso, -aún a sabiendas de las profundas contradicciones teóricas y políticas, además de las estrictamente religiosas o propias de la fe, y, sin duda de las enormes contradicciones éticas que sus “morales particulares” imponen, violando o no reconociendo derechos humanos fundamentales y a la misma condición humana racional y libre -de ahí su dignidad esencial-

Con estos interrogantes, al menos, debemos pasar al siguiente apartado:

### 3. “LA SOCIEDAD CIVIL (ORGANIZADA) COMO SUJETO POLÍTICO PARA EL DESARROLLO”

El enunciado de este apartado, nos sitúa frente a un dilema de no fácil solución: o bien damos por sabidas multitud de cuestiones que pueden estar implícitas en los conceptos de ese enunciado [“Sociedad Civil”, “Sujeto Político”, “Desarrollo”] –con riesgo de banalizar sus contenidos, y darlos por aceptados o aceptables, contribuyendo con ello a aumentar la confusión–; o volver a tratar de precisar términos y, con ello, agotar el espacio dispuesto por el editor... Optamos por ir enunciando aspectos que puedan ayudar a añadir con rigor los conceptos:

Tanto el proceso de aprendizaje para cuantos sigamos interesados en ir llenando de sentido, “finalidad” y horizonte la identidad –mejor sería decir identificación, porque se trata de un proceso largo que apenas acaba de comenzar– de la Sociedad Civil Organizada, hasta que llegue a conquistar su condición de Sujeto Político y Agente ineludible en la “lucha” –correlación/confrontación de fuerzas con los otros poderes y de modo especial con el Poder Político de los Estados y frente al Poder Económico de los Mercados–; y, consiguientemente, seguir planteándonos cuestiones que no debemos dar por resueltas y que requieren trabajo y acuerdos suficientes [lo que exige la participación de muchos actores (Redes y Movimientos sociales) en muchas latitudes (en especial de América Latina, Asia y África, pero sin olvidar que la lucha más difícil tendrá que llevarse a cabo en países del Norte –donde radica el capitalismo central–, aunque en este Norte la mayoría de las potenciales fuerzas motrices están plegadas a la dinámica impuesta por los otros dos poderes y sus crisis...)], para, posteriormente, ir aumentando y profundizando en un difícil proceso de concentración –sin perder independencia– para la Acción Conjunta y, a ser posible, Común.

Como para ir perfilando los términos sociales-éticos-políticos (estratégicos y tácticos) de esa gran cuestión a conquistar “SCO=Sujeto Político” hasta hoy intuida y proyectada pero aún no madurada ni consolidada, y que requerirá mucho esfuerzo y lucidez para ir afinando y tratando de concretarla, tras tener claros los indicadores de situación (entre otras razones con el fin de saber centrar las búsquedas).

¿Qué y quién es Sociedad Civil?: que podemos descomponer en muchas otras subcuestiones íntimamente relacionadas entre sí, y que no están absolutamente definidas: ¿En qué consiste su identidad de Sociedad Civil?, ¿quiénes la componen, si son personas o grupos, que “nacen como tales” o “se hacen tales”, o “se deciden libremente a ser-

lo” siempre bajo un conjunto de condiciones (¿cuales?) que no están suficientemente agotadas en la negativa de no ser Estado ni Mercado...?

Además de serlo (quién o quiénes decidan –porque pueden– ser SCO) y saberlo (el duro y no fácil tema de identificarse consciente y comprometidamente como Sociedad civil), han de obtener reconocimiento como sociedad civil (pero no está claro quién debe reconocerla –además del Soberano–: ¿el “Estado” a través de los mecanismos y procedimientos jurídicos (Registro de asociaciones o de fundaciones)?, ¿los otros poderes como el de los Medios de comunicación?, las Confederaciones empresariales?, ¿la Asociación en pro del Pacto Global? ¿el Mercado y sus empresas, en tanto en cuanto las necesiten o usen?...

Parece claro que (las personas, grupos o colectivos con su “pertenencia”) identificados como Sociedad Civil, tienen mucho que ver con su relación estrecha, por no decir su emanación directa, del Soberano, aunque conscientes de que el Soberano lo es en tanto en cuanto es Totalidad y que la parte –el individuo, grupo o colectivo– participa de la Soberanía por ser “parte del todo” y solo en cuanto es parte del todo<sup>7</sup>.

Y, ¿qué propiedades o caracteres tiene tal colectividad que la identifican como Sociedad Civil?, ¿qué es lo que la diferencia y distingue, sin peligro de confusión...?; y en última instancia ¿cuál es la condición necesaria y suficiente para ser Sociedad Civil Organizada que, según marca la ecuación es el primer término de la igualdad..., y como tal ser reconocida como Sujeto Político...?

Las variadas respuestas a estas cuestiones en tanto integradas en la primera, tendrán muchos matices, incluso aparecerán contradicciones que no son fácilmente solucionables. Con el fin de poner un punto de referencia que nos ayude a fijar la mirada, permítase poner dos ejemplos de Sociedad Civil Organizada que es, actúa y progresa como Sujeto Político (si bien estando en proceso; debemos afirmar que aún no han agotado ni quizás del todo cuajado dicha condición de Sujeto potente y decisorio); hay que reconocer

<sup>7</sup> Este es un punto nodal; sin él podemos decir que no existe Sociedad civil con posibilidad de llegar a ser Sujeto Político Legítimo; si bien dada su complejidad de análisis y de precisión de esos vínculos o emanaciones, hemos de reconocer que es un punto que requiere mucha más amplitud y penetración intelectual que la que podemos contar en este texto; en resumen -consciente de su insuficiencia- diríamos que es Sujeto Político en tanto en cuanto nace y expresa en su causa aspiraciones y derechos claves de la situación -consciente o no- de la soberanía popular que es la única que puede y debe legitimarla como Sociedad civil y como Sujeto Político ante, frente o contra otros poderes que se opongan a esa gran propiedad, que es mucho más que una función asignada.

que la selección de tales ejemplos (con la consiguiente exclusión de otros posibles) no es “inocente” (lo hacemos con la única intención de resituar el análisis sobre el Poder Civil y sus integrales):

Uno, los Movimientos Sociales que han venido actuando como tales en torno de los Foros Sociales Mundiales extendidos a partir de Porto Alegre 2001; y los movimientos de la Primavera Árabe...

Otro, más cercano y con matices muy sugerentes incluso en aspectos novedosos y desafiantes en cuanto Sociedad Civil Organizada, tanto para el analista del “fenómeno” como para posibles “poderes destinatarios” –lo entiendan o no–, el 15-M...

[Parece evidente, por supuesto, que aquí no se identifican como Sociedad Civil con potencialidad para llegar a ser Sujeto Político, a una mayoría de plataformas concretas de ONG, sea que trabajen en el campo de la asistencia y acción social nacional o internacional, o en prevención de conflictos y ayuda a víctimas, o en el reducto creciente de la autollamada “Acción” Humanitaria (para intentar librarse de la imagen que arrastra la “Ayuda” Humanitaria), o en ese prolijo mundo abigarrado que se encubre o pulula en torno de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) y de la APD (Ayuda Pública al Desarrollo)..., tan interesadamente reconocida en Cumbres y Foros mundiales, internacionales, regionales, sectoriales y temáticos que proliferan desde hace un par de décadas... y a la que son invitadas especiales las Coordinadoras de ONG].

Además del Qué y Quién básicos, necesitamos “situar” la Sociedad Civil y su Poder en los distintos espacio/tiempos que pueden darse; por eso hemos de añadir como interrogantes a responder, el ¿en dónde y cuándo? y el ¿cómo?

[Aunque solo sea a modo de comentario, por lo que hemos podido comprobar durante las últimas décadas que han venido sucediéndose desde los años ochenta, no es igual lo sucedido en Latinoamérica con la materialización de redes de organizaciones que tanto en el campo de la Educación Popular y la pedagogía liberadora (Ivan Illich, Pablo Freire...), como en el de la Ética (E. Dussel), en las comunidades de base-teología de liberación, o en procesos emancipadores de mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, ecologismos, “los sin tierra” por la soberanía alimentaria, y hasta en la misma transformación de los viejos movimientos: estudiantil, de trabajadores, campesinos, pobladores... que han ido cambiando, superando y hasta incluso marginando hacia casi su desaparición a las viejas formaciones políticas que se habían cosificado en los partidos tradicionales (conservadores, liberales, socialdemócratas, comunistas...) que han dado paso –gracias al humus creado por aquellos redes de organizaciones y movimientos sociales– a las nuevas democracias con tintes propios e incluso a una posible emergencia de un nuevo tipo de Estado y su constituciona-

lidad democrática, que podría llegar a culminar en nuevos órdenes políticos –distintos en mucho a los Estados europeos heredados de la mejor ilustración– que hacen pensar en un horizonte donde pudiera darse cambios radicales en la naturaleza del poder...; que lo sucedido en la Europa del siglo XXI con la consolidación hasta la cosificación de la democracia representativa, con un Soberano ajeno –¿enajenado?– y unas sociedades donde emergen Sociedades Civiles poco comprendidas, que al cuestionar la totalidad, parecería que van a ser excluidas u olvidadas del juego político (caso de países europeos gobernados por dóciles servidores del Mercado y de una Europa raptada que siendo su principal acervo y valor histórico-cultural la “Modernidad”, ha vaciado su sentido ilusionado y dejado de cumplir finalidades para doblegarse a la fuerza anónima y hasta caprichosa de lo extraño, sin horizonte demasiado largo...].

Aún siendo conscientes del cambio de tiempos y de las modificaciones que en “lo político” han venido produciéndose en el Mundo global, incluyendo las activadas por las reacciones a “La Gran Crisis” (2008-2011 y ss); por múltiples causas y alguna “mitología irracional” (casi todas las mitologías, incluso aquellas que son construidas por atribución de sentido ante el exceso de “misterio” –mezcla de desconocimiento, profundidad, ignorancia y/o miedo–, son “interpretadas” llenando de “lógicas irracionales” o de “cesión de razón” ante el hecho fundante del mito...<sup>8</sup>). Los Soberanos de donde ha de nacer y expresarse

<sup>8</sup> Podríamos hablar del “mito político” (Cf. Tiziano Bonazzi) como de la instancia intelectual y práctica que la teoría o el pensamiento político no ha conseguido delimitar e identificar, bien sea por la dificultad de fijar sus relaciones con la “mitología”, como por la de distinguirlo del concepto de “ideología” o, finalmente, porque se ha encontrado en el centro de la vieja polémica entre racionalismo e irracionalismo (J.Sorel “*Reflexión sobre la Violencia?*”: Mito= organización de imágenes capaces de evocar instintivamente todos los sentimientos que corresponden a las distintas manifestaciones de aquello que se “mitifica” por parte de aquellos que necesitan mitificarlo; “el mito no es un acto del intelecto analítico y abstracto sino un acto de la voluntad fundado sobre la adquisición intuitiva de una verdad vinculada a “las más fuertes tendencias de un pueblo, o de un sujeto colectivo”); (¿sería algo así como un conocimiento inmediatamente verdadero que elude toda forma de pensamiento reflexivo y organizado...?), (¿una forma de adhesión y pensamiento que no puede remitirse a una exacta determinación causal..., y que es propia del pensamiento simbólico y del proceder colectivo no-logico...?), (¿o el conocimiento extrarracional e intuitivo cargado de valores cuya verdad debe ser vivida y sentida, no demostrada...?).

Para E. Cassirer el mito es el modo típico del conocimiento primitivo ligado a emociones que simbólicamente expresan los deseos emancipatorios de los individuos partícipes del sujeto colectivo que mitifica;

En otro sentido, ver también, G.Lukács “*El asalto a la Razón*”: “el mito es...lo irracional y lo antihistórico...” (¿y cuándo el mito



las Sociedades Civiles situadas en cada tiempo y espacio, aún no han podido ejercer, más que con el rito del voto, la soberanía que se les arrebató desde los centros del poder representativo, cubriendo de engaño y falsa adhesión/participación social las reivindicaciones y aspiraciones crecidas desde sus necesidades...; El análisis de esos procesos (en la inmensa mayoría de los pueblos del Primero, segundo –lo que queda– y Tercer Mundo) debería tenerse presente en el fondo de estas reflexiones, pero ahora no contamos con el espacio y tiempo para ello; tampoco nos sobra el “saber” suficiente sobre todo ello...

Es necesario que el Poder de la Sociedad Civil Organizada, para que llegue a ser Sujeto Político con capacidad de Ejercer Poder Civil y lograr cambios profundos (¿radicales?) en los sistemas y relaciones de poder e incluso, en la misma naturaleza del poder, no podemos eludir el análisis sobre su eficacia, –y para que el poder que la SCO ejercerá como sujeto político sea eficaz (o al menos lo intente) no puede eludir la finalidad–, por eso es conveniente responder al ¿para qué? de tal Poder; y eso transversalizará el plan estratégico que pueda conducirlo a conseguir tal finalidad; para lo cual deberá tener claros los “¿con quién?” (la experiencia y el mismo proceso que la Sociedad civil lleva afirmándose, nos habla de la necesidad de socialización e internacionalización), y con el fin de hacerse práctico –condición esencialmente importante en cualquier poder y en todo “lo político”– necesita precisar y elegir bien “¿a través de qué?” se ejercerá, sean simples mecanismos de acción o formas institucionalizadas e incluso instituciones reales con el consiguiente reconocimiento jurídico o social; y, por supuesto, precisa de saber qué batería de recursos (físicos, técnicos, humanos, económicos, sociales, políticos, organizacionales...) e instrumentos han de ser usables y podrán ser usados.

Sabiendo que el problema para la Sociedad Civil Organizada es que los análisis del poder en general<sup>9</sup> o el

---

llega a constituir/construir la “identidad de un Pueblo”; a dar identidad y “misión” a la conciencia colectiva?); Más aún: ¡Utopía! = sincretismo entre mito e historia que ayuda a construir modelos racionales de comportamiento...

<sup>9</sup> Sobre el Poder en general: Partimos de su significado general como “la capacidad de hacer, de obrar -el “poder hacer”- no la potencia interior para llegar a la acción, sino la capacidad de producir efectos a través de la relación con el otro o lo otro, referido a individuos, colectivos o cosas...; en el orden social se aplica a la relación humana, al ser humano en sociedad -sea del tamaño que sea el espacio de alteridad de esa sociedad, desde lo interpersonal y microgrupal hasta lo macrosocial-; la capacidad de obrar se ejerce como “capacidad del ser humano para determinar o condicionar la conducta del ser humano”; es poder “del hombre sobre el hombre”; el hombre no sólo es sujeto del poder sino también el objeto; para lo cual suelen utilizarse usos relacionales:

---

leyes, normas, reglamentos, instituciones, estructuras, mecanismos, instrumentos, recursos y formas de mediación cultural, social, política, moral...;

Es una relación en la que hay que tener en cuenta:

- el que ejerce el poder -con el correlato de qué reconocimiento de tal poder hace el que recibe la acción poderosa-,
- sobre el que se ejerce el poder -no contra quien se ejercer- y
- el campo o esfera de actividad a la que el poder se refiere, la esfera del poder.
- la fuente de donde se obtiene la legitimidad y el proceso de legitimación

Esa “relación simple”, compuesta por la integral Autoridad y Fuerza, se complejiza y se ejercen varios tipos de poder en el mismo espacio-tiempo. Aunque el poder fundado en una determinada competencia se limita al ámbito de esa competencia, la pertenencia a una institución, mecanismo o estructura desde donde se ejerce el poder hace que sea tal estructura la que ejerce poder y así se agranda “estructuralmente” el dominio ejercido por el poder...; Distinto si el poder es ejercido por una figura carismática con peso e influencia moral, en ese caso se relaciona por su autoridad moral, sus convicciones o por su “prestigio” y sabiduría...

La teoría del poder distingue entre Poder Actual y el Potencial; el Actual es el ejercido entre comportamientos practicados y que, de hecho, transforman las conductas; El poder potencial, es la capacidad de llegar a modificar o cambiar la disponibilidad, las disposiciones o actitudes para actuar, en caso de que se ponga en acto el ejercicio de tal poder.

No debe quedar influido el ejercicio del poder por la “intención” de ejercerlo o por el “cómo ejercerlo”; es conveniente que, aunque en ciertas relaciones de poder la intencionalidad del que lo ejerce modifique o module tal ejercicio, cada vez más interesa analizar el poder en su forma más objetivada, más estructural, incluso con un cierto grado de inintencionalidad, el poder desde la dinámica de la estructura -aunque arrastre a las personas que están dentro de ellas-.

En cambio sí que es imprescindible vincular el ejercicio del poder con los “intereses” o el “Interés” que está detrás de él; (el interés como con-causa eficiente o como con-causa final, que, a su vez condiciona la intencionalidad, si bien en muchos casos, la trascienda). Relacionado con esto está el tema de las percepciones sociales y las expectativas, entre las cuales juegan gran papel la percepción y la imagen social del que ejerce el poder sobre los fenómenos y elementos que circunstan su ejercicio real; es lo que llamamos la “representación” del poder con la “atribución de poder” -autoridad, “razón” o fuerza- que los demás dan, hasta llegar a la “mitificación” del poder que llega a afectar al tipo de sometimiento, aceptación u obediencia... en respuesta a la orden mandada o dictada por el jefe que la da...-. Todo ello repercutirá en los modos de ejercicio del poder, desde la persuasión hasta la manipulación, desde la amenaza hasta la promesa de recompensa; El poder es la variable fundamental para el estudio de la política, para el análisis de las burocracias, y de las organizaciones donde la estructura jerárquica está acentuada y se refieren al poder establecido.

Cada día más se busca el método decisional a través de la observación y reconstrucción de los comportamientos y condiciona-

realizado en tal o cual espacio o sector o ámbito, no puede aportar lo que es específico y que le da su naturaleza al Poder Civil. Y teniendo siempre claro que no se posee ni se busca la legitimidad del Poder Civil en el hecho formal de que sea otorgada por una estructura del poder jurídico, político, religioso o económico... establecidos (habría que matizar esto en el poder “cultural” de los pueblos).

[Convendría interrogarse –por parte de todos los implicados– ¿a qué viene ese empeño de las estructuras del Estado o de los Estados y del Mercado para cooptar a organizaciones “dóciles” con el fin de que aparezcan como “Sociedad Civil” en sus cumbres, conferencias, congresos...; ¿Buscan únicamente el que jueguen el papel decorativo que les asignan? o ¿persiguen la “co-legitimidad” que puede aportar la Sociedad Civil...?].

Sigue pendiente el tema, –seguirá durante un tiempo no corto– de la naturaleza de ese Poder; solamente la práctica de los distintos “empoderamientos” y su reconocimiento positivo irá abriendo camino para llenar de contenido ese tipo de Poder que llamamos Civil y que, por la experiencia acumulada hasta hoy, tiene componentes de naturaleza predominantemente ética (ante lo justo y lo injusto, lo que está bien y está mal –sin entrar en discernir que lo que en su opinión y juicio está bien, sea lo bueno... y lo que está mal sea lo malo–, incluso lo que es del “sentir común” y lo que no lo es: los abusos de poder, la corrupción; también discierne sobre lo que es libre o impide libertad –frecuentemente lo que sea privación de libertad, trato de favor, discriminación a otros; así como una “sensibilidad” especial ante los más necesitados o más vulnerables, y hasta una honda “compasión” ante las víctimas), y social, con una gran carga simbólica. Esa radicalidad, expresada de múltiples formas y en un sinnúmero de ocasiones, da pistas sobre el tipo de fundamentación que ha de marcar las relaciones de incidencia que llevará a cabo la Sociedad civil como Sujeto ante los otros poderes al expresar sus demandas o exigencias. En las presiones políticas que la Sociedad Civil Organizada viene llevando a cabo en los pueblos de América Latina, Asia, Euromediterráneo y el África subsahariana...(con algunas líneas de acción que se han venido practicando en el Norte, a veces con cierto elitismo) van marcándose caminos de Acción política que pueden ser propios del actuar de ese Sujeto Político que pretendemos llegue a ser realmente alternativo en:

- procesos de democratización “desde abajo y desde dentro” de los pueblos que se hagan conscientes de su soberanía radical-fonatal/total y están listos a reconquistarla...

---

mientos estructurales en el ejercicio del poder desde la medición de sus resultados. Pero es la práctica y su seguimiento, lo que nos dará la posibilidad de confrontar resultados –solución de problemas- con el “discurso” del poder y sus justificaciones.

- la exigencia del sistema integrado de los Derechos Humanos asumido e interpretado desde las claves emancipatorias de cada Cultura, conquistando la inalienabilidad, universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos y cada uno de los Derechos Humanos, que aún se ven lejanos pero que han de perseguirse y alcanzarse.
- el avance en la mejora progresiva de la Calidad de Vida se llame o no Desarrollo propio que posibilite el ejercicio de todas las libertades... incluidas, por supuesto, las del “orden socio-económico” y medioambiental para toda la ciudadanía.

Estos tres serían campos de conquista de Poder Civil democratizador, que hoy por hoy están siendo abandonados por las instituciones estatales; y para los que las organizaciones de Sociedad Civil podrían ir asumiendo un compromiso activo intelectual, ético y político:

- de descubrir, exponer y difundir –en procesos educativos adecuados y eficaces– ante sus bases sociales populares la significación y exigencia que conllevan esos procesos; Esa sería la Incidencia social propia del Poder Civil; y
- de hacerse presentes –existen aprendizajes y metodologías más o menos eficientes– ante los distintos Centros de Poder para incidir de forma democrática en el ejercicio de tal poder para, de modo independiente, progresivo y transparente, construir el reconocimiento y aquellos compromisos para, en concreto, gestionar coherentemente el destino y asignación de los recursos jurídicos, físico, económicos, financieros, sociales, políticos y culturales necesarios para conseguir los fines, objetivos y metas propios del Sujeto socio-político que tiene un papel “no-hegemónico” pero decisivo.

Hoy, esos campos de incidencia social e incidencia política, unidos en los mismos actores y acciones, son la forma de ejercer el Poder Civil, aunque no logre vencer. Podemos decir que estamos ante la más elemental “microfísica” del poder protagonizado por colectivos que se saben partes de Sociedad Civil Organizada en situaciones no sólo políticas, económicas, sociales o culturales sino en las más profundamente humanas con sus lógicas, coherencias y responsabilidades (o ante la negación de ellas...). Por nuestra parte seguimos obligados a indagar en el enfoque epistemológico y hermenéutico del tratamiento científico y político del Poder Civil en los distintos ámbitos concretos.

Surge una duda comprensible: Al hablar de que la Sociedad Civil ejerce su Poder Civil como Sujeto Político ¿decimos que el Poder Civil se reduce al Poder Político, y se le somete?. O, desde otro frente: Por el hecho de que el Estado sea el Gran Sujeto Político responsable de poseer y

ejercer el Poder Político<sup>10</sup>, ¿significa que todo lo que hace es político y todo en Él es ejercicio de tal poder político... que, además, sólo Él puede ejercerlo?. Admitiendo la Gran Crisis del Estado y su necesaria recategorización y reidentificación, tal como lo conocemos y como funciona o actúa ¿tiene capacidad, es decir tiene poder para hacerse compatible con el surgimiento de otras “relaciones” de raíz “natural”, étnica, tribal, local, familiar,...social?

Desde la práctica que podemos contemplar en la mayoría de regiones y países del mundo, el complejo tema del Estado, de los Estados y de su Poder Abstracto sobre sus pueblos está atravesando un profundo cuestionamiento, sin que los “teóricos” politólogos, y menos aún los poseedores, detentadores o ejecutores del poder político tengan respuestas para su reposición, a no ser por “elevación”, es decir creando uniones amplias –están de moda– a las que se les cede soberanía, compuestas de Estados en su complejidad no “solucionada”, con proyección de convertirse en unidades políticas mayores, pero ¿Supra-Estados?. Algunos creen legítimo preguntarse ¿Se trata de una “crisis de crecimiento” o está terminándose el ciclo vital del Estado-Nación?. Convendría recordar que a principios del siglo XX, el poder del Estado se teorizó como “ético y racional”, en su concepción y en su ejercicio; diciendo que sus límites venían dados por los propios fines del Estado, conforme la competencia que le daba el Derecho. En esa concepción, los llamados “poderes” del Estado, eran simples funciones del poder, y

<sup>10</sup> En diccionarios españoles, similares a los de otras lenguas, suele definirse el poder político como:

- Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o ejecutar algo...
- Autoridad, superioridad, supremacía, gobierno, representación de la ley y fuerza pública...
- Posesión o tenencia de una cosa...
- Fuerza, vigor, capacidad, posibilidad...
- Tener fuerza y autoridad para decidir y obrar...

Si lo Concretamos al “Poder del Estado”, dice el diccionario que es la Actividad por la que se ejerce:

- “La Autoridad o derecho de dirigir a los miembros de la sociedad en la consecución del fin social, de un modo eficaz, y con la fuerza precisa para que esa eficacia sea real y verdadera”.
- “La Facultad que tiene el Estado al obrar eficazmente para el cumplimiento de sus fines”

Y añaden: “Denóminase político por ser del Estado...”.

Y tiene los mismos elementos que todo poder:

- la Autoridad o derecho de mandar y realizar, lo que implica subordinación a los fines (el Estado carece de poder para imponer o realizar fines que no sean los suyos...); y
- la Fuerza para llevarlo a cabo (la sola fuerza conduce a la tiranía, así como la sola facultad de obrar conduciría a la anarquía).

el Gobierno, el ejecutor del poder del Estado... al que se le atribuyen las seis notas: Ser uno... sobre la totalidad; Ser incompañable o indivisible; Ser inalienable o intrasmisible a ajenos; Ser imprescriptible e irrenunciable en tiempo, espacio e instancias de acción; Ser el supremo en su esfera y soberano ante terceros; Ser inviolable dentro del campo de la justicia.

Veamos ahora, como contraposición, algunas notas sobre lo Civil por ver si esas referencias ayudan a identificar la naturaleza del Poder Civil:

- Lo civil se relaciona con la civilidad, la ciudadanía, lo civilizado, la Civilización... que aunque son términos en ocasiones manipulados por intereses no civiles..., para el “sentir común” son claramente opuestos a barbarie, salvajismo, destrucción del “común”, terrorismo de Estado o del otro, narcotráfico, negocio en el “mercado” de armas, instigación al conflicto armado, y la violación sistemática de los Derechos Humanos, la negación de las libertades, el fanatismo integrista, los delitos de lesa humanidad...
- El soporte del Poder civil es la Ciudadanía sin más, por el mero hecho de serlo; y la fuente y origen radical de ese poder les viene por ser simplemente ciudadanos, vecinos convivientes en la “ciudad”: mujeres y hombres de los pueblos, comunidades y colectivos identificados en la sociedad, frente a los otros poderes –que, aún emanando del mismo pueblo soberano, son ejecutados (¿o detentados?) por órganos o instancias no controladas por la Ciudadanía–.
- El poder civil, pues, nace del mismo pueblo organizado y es ejercido por él mismo, de cuantas formas civiles estime conveniente, sin más estructura que la misma organización social. Frente a las Fuentes externas –añadidas y sobredeterminantes– del Poder, el poder civil tiene una fuente interna: la misma condición y autonomía total de lo humano en cuanto lo es, de forma normal y sin privilegios. Se identifica con lo común, con El Común..., por encima de particularismos, individualismos y discriminaciones, con la auténtica soberanía del Pueblo Junto o cerca –e ineludiblemente con– ese Pueblo soberano está la Sociedad civil que asume su Causa, sus causas; sabiendo –o no ignorando– que, con su voto y sistemas electorales, el Soberano delega soberanía a los representantes reunidos en Parlamento para que le representen y al Estado Nacional frente a otros Estados u organismos internacionales.
- El Poder civil no viene de ninguna potestad exterior, ni de Dios o Jerarquías religiosas, ni del Estado y sus aparatos, ni de la Jerarquía militar y su fuerza armada, ni de la cúpula mercantil y el “juego” de intereses del

Mercado...; Nace “ad intra”, de la misma gente en cuanto que lo son y toman consciencia/conciencia de que lo son; Sería normal que “su” Estado y los poderes que se le otorgan pueda y deba reconocerlo y ratificarlo con el Derecho y la Práctica política. [A esta luz conviene redefinir el contenido político y jurídico, además de social y cultural, de la Ciudadanía como la condición humana por la que todo ser humano se convierte en sujeto de Los Derechos...).

- El Poder propio de la Sociedad civil, es distinto del Poder del Estado y, por supuesto del Poder Económico del Mercado y de otros sectores. Sólo el poder civil queda en manos de la Sociedad y es gestionado, administrado, ejecutado por ella... corrientemente enfrente, cuando no en contra, de los otros poderes.
- El “Poder Civil” aún a sabiendas de que no es fácil definir su naturaleza, tiene que “defenderse” de los otros poderes, aunque estos dependan de él ética, jurídica, política e incluso económicamente.
- Un modo de ejercer el poder civil es exigiendo civilmente el cumplimiento de los fines propuestos y el buen uso de los medios disponibles.

El poder Civil puede ejercerse, –debería ejercerse– sobre el Estado y sobre el Mercado, en funciones que podrían (¿deberían?) ser de codecisión, corrección, control, reclamación, exigencia de fiel cumplimiento y, por supuesto, censura y remoción cuando no responda a los intereses y necesidades del Soberano Civil.

Aplicando las dos características-cualidades del poder, diríamos que el Poder Civil posee:

- la Autoritas, la Autoridad o derecho de hablar –pronunciarse– y hacer o realizar, la elección de fines, y la construcción del orden necesario para conseguirlos, legitimado en la “razón” última: servir al común...
- la Fuerza y capacidad de obrar, para ejecutar su poder en orden al logro de los fines elegidos.

Esas características del poder civil se convierten en:

- Autoridad moral basada en la concepción y comprensión ética de la Sociedad y sus relaciones Para captar y expresar lo que, de hecho, es justo y lo que no lo es, más allá de la expresión legal y “de derecho”, tanto en la vida corriente como en la Política, la Economía y todo tipo de relaciones inteligibles...,
- Para discernir y exigir que se cumplan los fines que han sido identificados cultural y socialmente; demandados por los cauces normales a través de las distintas instancias de acción política.
- Para que, con los medios precisos, que también se les han proporcionado a través de los clásicos e imprescindibles aportes –del trabajo como factor de producción

y transformación y como fuente de obtención de bienes y productos de todo tipo, y a través del consumo como factor activador de la economía real (productos, bienes y servicios) y monetaria; de las contribuciones fiscales y pago de servicios comunales...– se planifiquen racional y equitativamente y se prioricen y ordenen de cara a satisfacer las necesidades de la colectividad.

- Fuerza también Ética y Social para exigir y garantizar que se lleven a cabo y buen término las decisiones y acuerdos comunes que se han definido como fines de la Sociedad [lo triste es que no quede más fuerza que la de la calle].

El espacio más idóneo, según parece, para ejercer ese poder es el ámbito de lo local donde el poder no es lejano y abstracto sino muy concreto y visible, de ahí la necesidad de Descentralizar el Poder Político (en realidad Todos los poderes).

#### 4. CONSIDERACIÓN FINAL: EN FORMA DE CUESTIONAMIENTO

No hay más posibilidad que el empoderamiento sólido y sostenible de la Sociedad Civil, desde abajo y desde dentro de ella misma, con conciencia clara de que ella es protagonista, sujeto, fuerza motriz y fulcro de la historia que vendrá –o no la habrá... –; tanto en el Norte como, sobre todo, en el Sur.

Ese proceso de creación de condiciones de posibilidad que abran caminos para el ejercicio de todas las libertades es la respuesta, larga, continua, educativa y fuerte contra todo desánimo... y contra cualquiera de los ineludibles embates y ataques de los enemigos y sus acciones de alta o de baja intensidad. Pero ¿es posible que se empodere la Sociedad Civil Organizada y que adquiera una dimensión que la posibilite ser reconocida como “Sujeto Político” y Sujeto Alternativo en el juego de espacios y correlación de fuerzas que inciden sobre la situación de las mayorías sociales en el modelo del mundo que está construido de la forma, el orden y las “Leyes” vigentes? Me gustaría pero creo que yo no lo veré, precisamente porque el Poder de los Estados y el de los Mercados y el de las Religiones y el de las Violencias estructurales, no lo permitirán.

#### Y NOTA FINAL

Podíamos terminar diciendo: La Sociedad Civil organizada es Sujeto Político, el sujeto mayor sin el cual los otros sujetos deberían sentir cuestionada su legitimidad. El problema es que estamos en un proceso de toma de conciencia de su identidad como tal sujeto político, bien diferenciado del Estado –que tiene la soberanía porque el pueblo se la otorga

y el Derecho se la formaliza e institucionaliza, pero que sin el Pueblos y su Sociedad Civil Organizada perderían ambos, Estado y Derecho, su razón profunda de ser—. Lo cual quiere decir que estamos ante un proceso creciente de conformación progresiva de la Sociedad Civil. Y en ese proceso va a ser fundamental descubrir por la práctica —y la consiguiente reflexión y teorización— qué poder tiene y ejerce la Sociedad Civil que le sea propio y diferente del estricto Poder Político

del Estado. De un tiempo a esta parte vamos haciéndonos conscientes de que se trata de un poder que adquiere su “autoridad y fuerza” del mundo de lo simbólico, de lo ético, de lo social, de lo cultural... y que, sin embargo es un poder netamente político es decir que afecta a lo Común y a lo Público y a lo Futuro, a lo humano Universal desde lo actual, concreto y presente de la vida de la gente y sus potencialidades colectivas, incluso, de la especie.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adela Cortina; “Ética de la Sociedad civil”, 1994.
- Alain Touraine; “Crítica de la Modernidad”; “¿Qué es la Democracia?”; Ediciones Temas de hoy-1995.
- Amartya K. Sen; “Sobre Ética y Economía”; Y demás obras de A. Sen; Alianza 1989.
- A. Enzioni; “The Third Sector and Domestic Missions”; 1973.
- Amelia Valcárcel; “Ética contra Estética”; Crítica 1998.
- Andrés Piqueras. “Movimientos sociales y Capitalismo”; Germania -2002; “Desarrollo y cooperación” Un análisis Crítico 2008.
- Badelt C.; “El tercer Sector: Estudio Comparado de organizaciones no lucrativas” 1990.
- Bobbio N.; “El futuro de la Democracia” Plaza y Janés – 1985, “Crisis de la Democracia” Ariel 1985, “La Ideología y el Poder en crisis.... tercera vía y tercera fuerza” Ariel 1988, “El tiempo de los Derechos”; Sistema 1991.
- Bilbeny N. “Política sin Estado” Introducción a la Filos. Política; Ariel 1998.
- Bourdieu P. “Capital cultural, Escuela y espacio social”; Mexico. Siglo XXI.
- M. Castells con A. Zaldívar; “España, fin de siglo”; Alianza 1992.
- Chomsky N. y H Dieterich: “La Sociedad Global” 1996.
- Albrow. M ; “The global Age”; Polity Press- Londres 1996.
- A.B. Seligman: “The idea of civil Society”; Princeton University Press 1992.
- J.L. Cohen y A. Arato: “Civil Society and Political Theory”; MIT- Press Cambridge 1995.
- G. Agnelli: “La Societé civile, élément clé”; Forum civile euromed 1995.
- David Held: “La democracia y el orden global: Del Estado moderno al gobierno cosmopolita”; Paidós.
- J. Galtung: “Estado, Capital y Sociedad Civil: un problema de comunicación”; 1995.
- Jürgen Habermas: “Facticidad y validez” y demás obras de Habermas. Trota 1998.
- John Keane: “Democracia y Sociedad Civil”; Alianza - Madrid 1992.
- Peccei: “La calidad Humana”; Taurus 1977.
- Vilas C.: “Después del Ajuste: política social entre Estado y Mercado”. UNAM mex.1995.
- Van der Gaag J.: “Private and public initiatives”; BM. Washington 1995.
- Streeten P. : “Markets and States against minimalism”; vol 21 “World Development” 1993.
- Hayek F.A: “Derecho, legislación y libertad” Madrid 1983.
- González J.M. y Quesada F.: “Teorías de la Democracia”; Antropos 1988.
- Sergio Boisier: “La Descentralización”; ILPES - Santiago Chile 1990/1991.
- Jorge Castañeda: “La Utopía Desarmada”; Ariel, Buenos Aires, 1993.
- Henry Pease García: “Movimientos populares, municipios y Estado” - P. Ib. 1984.
- Alberto Enríquez: “La Sociedad Civil Centroamericana”; San Salvador 1997.

- Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado”; FUNDE- El Salvador 1998.
- CERCAL, (Centro de Estudios y Promoción de las Relaciones entre Países de la CE y AL) cuaderno 23 y 22: “Sociedad Civil, Cooperación, inversiones extranjeras en el cuadro de las relaciones entre la Unión Europea y A.L., La sociedad Civil en A.L. ¿Qué relaciones con la Sociedad Civil europea?”.
- Atilio Borón: “La Sociedad Civil tras el diluvio neoliberal”; Paz y Tierra - Brasil 1996.
- ALOP: Participación de la Sociedad Civil en el Proceso de Integración Centroamericana.
- Franco : “Sociedad Civil e Integración en las Américas” FESCOL 1997.
- Actas de la II Cumbre Social Latinoamericana 1998 . Santiago de Chile.
- Serbin A. “Globalización y Sociedad Civil en los procesos de integración”; Nueva Sociedad 2º. 147/9.
- Luis Salazar: “El concepto de Sociedad Civil”; 1997.
- Andrew Lee: “Civil Society: Backgroun Paper.
- Norbert Lechner: “La Problemática invocación a la Sociedad Civil; Mex 1994.
- Amanda Bernard, Hennny Helmich y Percy B. Lehning: “La Socieété civile et le Développement International; Centro Norte Sur - Consejo de Europa y Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Schumpeter, Joseph A: “Capitalismo, Socialismo y Democracia”; Aguilar 1963.
- Toda la producción editorial del Center for the study of Global Governance and Center for Civil Society; London School of Economics and Polítical Science and Center for Civil Society; University of California, Los Angeles.

## MÁS BIBLIOGRAFÍA

- Bissio, Roberto (1997): “Ciudadanía y globalización”, en Bissio, Roberto et al.: *Las dimensiones del desarrollo*, pp. 50-55. Serpaj/Claes, Biblioteca de Marcha, Montevideo.
- Bernal-Meza, Raúl (1995): “La globalización: ¿un proceso o una ideología?”, en *América Latina en la era de la globalización*, pp. 19-38. Instituto de Altos Estudios de América Latina, Caracas.
- Boyer, Robert (1997): “Les mots et les réalités”, en *Mondialisation au-délá des mythes*, pp. 13-49. La Découverte, París.
- Cox, Robert (1987): “Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making ofHistory”, Columbia University Press, Nueva York.
- Ferrer, Aldo (1997): *Hechos y ficciones de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Falk, Richard (1995a): “The world order between inter-state law and the law of humanity: the role of civil society institutions”, en Archibugi, Daniele/Held, David (eds.): *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, pp. 163-179. Polity Press, Cambridge (Reino Unido).
- Falk, Richard (1995b): “On Humane Governance. Toward a New Global Politics. A Report to the World Order Models Project”, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- Held, David (1997): “La democracia y el orden global, Paidós, Buenos Aires.
- Hurrell, Andrew (1994): “Regionalism in theoretical perspective”, en Fawcett, Luoise/ Hurrell, Andrew (eds.): *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International World Order*, Oxford University Press, Oxford.
- McGrew, Anthony G. (1998): “The Globalisation Debate: Putting the Advanced Capitalist State in its Place”, en *Global Society*, vol. 12, n° 3, pp. 299-321, septiembre, Canterbury.
- Rosenau, James (1997): “The Complexities and Contradictions of Globalization”, en *Current History*, pp. 360-362, vol. 96, n° 613, noviembre, Philadelphia.
- Spybey, Anthony (1996): “Globalization and World Society, Polity Press, Cambridge.
- Wallerstein, Immanuel (1995): *After Liberalism*, The New Press, Nueva York.

# (Re) acción. Participación de ciudadanía y movimientos sociales en 2011. ¿Qué implicaciones para las ONGD?<sup>1</sup>

---

ANA BUSTINDUY  
Secretaría Técnica Plataforma 2015 y más

---

*“Éstos son los nombres de las empresas que han hecho  
[dinero con esta guerra  
milnoveciento sesenta y ocho años de  
[ochenta Ebraico*

*(...)*

*Y éstos son los nombres de los generales y capitanes del  
[ejército, que ahora trabajan  
para los productores de materiales de guerra  
y sobre ellos, elencados, los nombres de los bancos,  
[consorcios, fondos de inversión que  
controlan estas industrias:*

*y éstos son los nombres de los periódicos que pertenecen  
[a estos bancos*

*y éstos son los nombres de las emisoras de radio que  
[pertenecen a estos consorcios;*

*y éstos son los números de los miles de ciudadanos  
[empleados por las empresas citadas;*

*y el inicio de este recuento es 1958 y el final 1968,  
[estadísticas contenidas en mentes ordenadas,*

*coherentes y precisas,*

*y la primera forma de esta letanía iniciada el primer día de  
[diciembre de 1967 continúa este poema  
de estos Estados.*

**LETANÍA DE LOS BENEFICIOS DE LA GUERRA,**  
Allen Ginsberg, 1973<sup>2</sup>

---

## 1. SI NO APARECEMOS EN LOS MEDIOS, APARECEREMOS EN LOS LIBROS DE HISTORIA.

Este lema, sobre una pancarta, reproducida en los medios de comunicación gráficos, durante mayo de 2011, centraba una cuestión esencial durante los primeros días después del 15 de mayo y el inicio de la acampada de la Puerta del Sol de Madrid pronto extendida a 58 ciudades del Estado español. Por un lado la incapacidad o falta de voluntad de los medios de comunicación de abordar en su magnitud un movimiento espontáneo, sin precedentes en el Estado español, de ocupación simultánea de las plazas públicas por la ciudadanía, como protesta, exigencia y reivindicación.

Por otro, la conciencia y voluntad de constituirlo en hecho histórico, en el sentido más literal de la palabra *revolución*, giro, cambio, movimiento.

En las fechas de publicación de este anuario se cumple justo un año del movimiento 15m. La expectación que está despertando esta celebración de aniversario, precedida de rumores sobre medidas de reforma del código penal que criminalizan las reuniones y convocatorias ciudadanas muestran una preocupación creciente y el peso que, un año después, se le da a un movimiento latente y caracterizado por su dimensión participativa, horizontal y asamblearia.

El movimiento 15m venía precedido de movimientos autónomos de ciudadanos y ciudadanas que salieron a las calles de todo el mundo ocupándolas. Desde los primeros sucesos en Túnez, en febrero de 2011, con su efecto dominó en Bahrein, Siria, Egipto, Yemen, Marruecos, pasando por el 15m en el Estado español, Grecia, y en mayor o menor medida en gran parte de la Europa de los 27, hasta llegar al movimiento Occupy Wall Street, en Estados Unidos, los movimientos de ciudadanos y ciudadanas mundiales han actuado con una serie de demandas tanto globales como locales, sistémicas en cuanto abordan la propia estructura de participación política, las instituciones estatales y la fundamentación del poder.

El denominador común más evidente era una demanda de democracia real, cumplimiento derechos económicos y

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios a la Secretaría Técnica de la Plataforma 2015 y más, Ignacio Martínez, Pablo Martínez, Corina Mora y José Medina Mateos. Los errores y las opiniones son responsabilidad de la autora.

<sup>2</sup> *La caída de América*, Visor, 1997.

sociales y expresión de indignación vivida como sujetos individuales y expresadas en lo colectivo.

Estas reacciones fueron (in)esperadas por muchos en todo el planeta. Las fallas de identificación con un sistema democrático representativo en el que una buena parte de la mayoría de la población no se implicaba de forma activa (ya sea a través de canales de militancia, con una afiliación a los partidos que en 2010 ascendía a 475.261 mujeres y 904.679 hombres (INE: 2010), como en formas de participación ciudadana, con un bajo nivel de asociacionismo: “en España se producen algunos de los niveles más bajos de implicación psicológica con la política y de asociacionismo de toda Europa occidental” (Morales: 2005).

El barómetro del CIS de abril de 2011 reflejaba que un 54.6% de los encuestados nunca habían participado en una manifestación y un 75,7% nunca habían asistido a un mitin político) (CIS:2011).

Sin embargo, esta aparente falta de participación era anticipada como una crítica al sistema que estos movimientos han hecho estallar. “Los jóvenes practican una denegación de la política altamente política” escribía Ulrich Beck hace más de una década. (Beck: 1997) Esa denegación se ha explicitado en las calles de un modo intensamente simbólico durante el año 2011.

Efectivamente, los medios de comunicación respondían con estupor al comienzo “Acampada juvenil en sol en favor de la “dignidad frente al mercado”<sup>3</sup>, “Acampada reivindicativa en Sol por un cambio político”<sup>4</sup> hasta que la noticia del desalojo policial de sol, seguida por una acampada con vocación de permanencia, replicada en diferentes ciudades del estado y con la cercanía de las elecciones municipales del 22 de mayo, acapararon las portadas de los periódicos nacionales desde el 19 de mayo.

El titular de ABC del 19 de mayo, “Fuera de la ley”, es especialmente ilustrativo al respecto<sup>5</sup>. Tras la prohibición de la Junta electoral central de las concentraciones en la jornada de reflexión del 21 de mayo, el movimiento da un salto cualitativo, pasando de la protesta a la performance de un acto revolucionario, entendido como tal el que cuestiona y desafía las normas de juego y cuestiona la autoridad estatal.

Pese al trato desigual de los medios de comunicación, la ciudadanía en el barómetro del CIS de junio de 2011, expresaba haber seguido con considerable interés (mucho interés 17,6%, bastante interés 32,6 %) los acontecimientos y tener una opinión positiva en su mayoría, con un porcentaje del 26.3% muy positiva y un 44% más bien positiva, además

<sup>3</sup> El País, 16 de mayo de 2011

<sup>4</sup> El Mundo, 16 de mayo de 2011

<sup>5</sup> ABC, portada jueves 19 de mayo de 2011.

de considerar que el movimiento continuaría bajo distintas formas y reaparecería (Barómetro CIS: 2011).

Excede al propósito de este artículo abordar el fenómeno en toda su globalidad, heterogeneidad y enriquecedora complejidad, ya analizada en la creciente bibliografía sobre el tema. Pero sí nos gustaría abordar tres cuestiones fundamentales para la reflexión de las ONGD en el momento actual:

- ¿qué suponen estos movimientos para el concepto y los espacios de participación de la sociedad civil en el ámbito de la cooperación al desarrollo?
- ¿qué podemos aplicar las ONGD en este contexto?
- ¿cuáles son los caminos de (re)acción posibles?

## 2. ME GUSTAS DEMOCRACIA PORQUE ESTÁS COMO AUSENTE... (PANCARTA ACAMPADA SOL)

En una edición de un programa de televisión bajo el título de “Miedocracia”<sup>6</sup>, en diciembre de 2011, ya celebradas las elecciones generales de noviembre en el Estado español, se planteaba un “experimento” entrevistando a ciudadanos y ciudadanas por las calles. Se les planteaba como pregunta, a qué derecho, (entre el derecho a la huelga, la libertad de expresión, el derecho al voto y el derecho a la sanidad pública) renunciarían para mantener un trabajo fijo.

Cabe indicar la reticencia de los y las entrevistadas a renunciar a ningún derecho. Pero entrando en el juego, la respuesta es ilustradora: la mayoría de los y las encuestadas, respondían que renunciarían al derecho al voto, seguido del derecho a la huelga. Sin validez estadística ninguna, esta anécdota es, sin embargo, reveladora respecto a la tendencia apuntada anteriormente. La ciudadanía se siente alejada de las instituciones y de los mecanismos de participación e incidencia que durante el último siglo fraguaron y apuntaron los derechos civiles, políticos, económicos y sociales. Los derechos económicos y sociales, como el derecho al trabajo o a la sanidad –que no pertenecen al capítulo de derechos fundamentales–, son percibidos por lo ciudadanos como primordiales, frente a derechos civiles y políticos. Por último, la indivisibilidad e interdependencia de los derechos pareciera estar en riesgo y la concepción del trabajo como derecho, va, dada la coyuntura actual, perdiendo vigor.

En un momento de cuestionamiento del estado de bienestar, y con una crisis económica y financiera, con un impacto multidimensional que ha propiciado movimientos de contención del gasto público en la zona euro, la apuesta por la libertad individual frente a la igualdad, como principios rectores, van consolidándose en el ideario ciudadano.

<sup>6</sup> Disponible online en [http://www.lasexta.com/lasextaon/salvados/completos/salvados\\_\\_miedocracia/562073/1 febrero de 2012](http://www.lasexta.com/lasextaon/salvados/completos/salvados__miedocracia/562073/1 febrero de 2012).



Como apuntaba, de nuevo, Beck,

“somos testigos de un cambio social dentro de la modernidad en cuyo transcurso los seres humanos son liberados de las formas sociales de la sociedad industrial (clase, capa, familia, situaciones sexuales de los hombres y las mujeres) (...). La agudización y la individualización de las desigualdades sociales se entrelazan. (...) las crisis sociales aparecen como crisis individuales y en su socialidad ya sólo pueden ser percibidas de una manera muy condicionada y mediada” (Beck: 2006)<sup>7</sup>”.

Frente a esta tendencia, la virtud del movimiento 15m fue romper esa concepción aislada y condicionada de la crisis, retomando un sujeto colectivo, cruzado por feminismos, anticapitalismo, ecologismo, diversidades y derechos humanos desde un planteamiento de lo colectivo no jerárquico y no dirigido.

La crisis económica y financiera fue el detonante de las manifestaciones del 15 de mayo, que bajo el lema “no somos mercancía en manos de políticos y banqueros” expresaban una heterogénea serie de reivindicaciones en contra del creciente papel que las instituciones financieras han ido adquiriendo en la soberanía, reclamando la desmercantilización de la vida política, la falta de confianza e interés en el sistema político y el vaciamiento de la democracia. “Como en la Puerta del Sol, Occupy wall street exige una vida digna, política, desmercantilizada. Las plazas están señalando la estafa con el dedo. Están diciendo a gritos que el rey está desnudo”<sup>8</sup>.

La necesidad de participación por parte de las personas que se han seguido reuniendo en asambleas y grupos de trabajo, de modo presencial o virtual, configurando una red articulada de debate, discusión y activismo desde el quince de mayo, ha reconfigurado el mapa de la participación.

El movimiento ha demostrado que los canales existentes, formales e informales, son percibidos como insuficientes. La voluntad de incidir en los espacios de toma de decisiones no es el único motor del movimiento: el núcleo es replantear el sistema, más allá de las estructuras de pensamiento existentes.

En este sentido, el movimiento del 15m vuelve a replantear cuestiones esenciales de la filosofía política. La ciudadanía responde activamente a la interpelación<sup>9</sup> ante

<sup>7</sup> Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo*, págs. 121 y sig., Paidós, 2006.

<sup>8</sup> Bustinduy, Pablo “*Líneas de situación desde Wall street*”, Introducción a *Cleptopía* de Matt Taibbi, Lengua de Trapo, 2011.

<sup>9</sup> “La interpelación es el proceso mediante el cual un individuo acepta, asimila y hace propia una representación social y ésta se convierte para ese individuo en algo real, aunque sea de hecho imaginaria” De Lauretis, Teresa “*Diferencias, etapas a través del feminismo*” citado en Gil, Silvia, *Nuevos feminismos*, pág. 157 y sig., Traficantes de Sueños 2012.

el aparato del estado, y en este sentido se plantean dos posibles vías:

- Por un lado, una respuesta desde fuera de los marcos del mismo, partiendo de otro universo ideológico. (Zizeck: 2001)<sup>10</sup>.
- Por otro como espacios dentro de las relaciones de poder existentes, interpretándolas y actuando dentro de ellas<sup>11</sup> configurando espacios de libertad. (Gil: 2012)

## La cooperación al desarrollo: el robo de las palabras

Desde los días siguientes a la manifestación del quince de mayo, las asambleas generales en las distintas ciudades del Estado español se dividieron en diferentes grupos de trabajo de forma asamblearia, para tratar temas que se habían propuesto, rotulador y papel en mano, en las calles.

En Madrid, en torno al veinte de mayo se empezaron a reunir personas dentro del “Grupo de trabajo de Social”. En un cartel se fueron apuntando los temas que se querían debatir con una cierta urgencia de responder a la excepcionalidad del momento y responder a una creciente presión de los medios de comunicación que le reclamaba al movimiento concretar propuestas y demandas.

Esta demanda insistente de los medios y de buena parte de comentaristas rehúye el núcleo de la cuestión: la articulación de redes de participación legítimas en el sentido radical de la democracia, espontáneas, voluntarias y auto-gestionadas creando canales alternativos de participación. “Le preguntan a la plaza: ¿quiénes sois, qué queréis? Y la plaza responde: somos nosotras las que hacemos las preguntas”<sup>12</sup>.

En este sentido, los debates planteados en las asambleas, tanto de barrio como de grupos de trabajo, son un termómetro de los temas relevantes para la ciudadanía que decidía salir a la calle, intervenir, o escuchar y que durante un tiempo fueron un fin en sí mismos y una base fundamental para las acciones posteriores y por venir.

En el heterogéneo grupo de trabajo en torno a lo social, junto a la problemática de personas sin hogar, memoria histórica, sanidad pública, economía de los cuidados, educación, instituciones penitenciarias o vivienda, se propuso abordar la cooperación al desarrollo.

Esto indica la profunda vinculación, por parte de este grupo heterogéneo de personas, de la cooperación al desarrollo

<sup>10</sup> Ver Zizeck, Slavoj, *El espinoso sujeto*, Paidós, 2001.

<sup>11</sup> Gil, Silvia, *Nuevos feminismos*, Traficantes de Sueños, 2012.

<sup>12</sup> Texto en “*Neoyorquinos (6) Marxista-madridista*” Graupera, Jordi, en *La vanguardia*, 28 de mayo de 2011, disponible en <http://hemeroteca-paginas.lavanguardia.com/LVE05/PUB/2011/05/28/LVG201105280341LB.pdf>

como perteneciente al ámbito de los derechos económicos y sociales, y por tanto una vinculación de una visión global de la crisis de derechos a nivel mundial.

El grupo de trabajo se dividió, subdividió en comisiones y subcomisiones, escindió y en la actualidad, tras una asamblea de reconstitución sigue vigente, ya sin la subcomisión de cooperación al desarrollo, hasta nueva articulación de voluntades. Pero esos debates iniciales arrojan unas conclusiones muy reveladoras para las ONGD<sup>13</sup>.

En primer lugar, la opinión generalizada en aquellos debates era que la cooperación al desarrollo es un tema fundamental, inseparable en su dimensión global de la reivindicación de derechos y justicia social a escala local. Por tanto, la denominada visión cosmopolita de las relaciones globales, que trascienden a los intereses de los estados, preconizada por Beck, y desarrollada por Archibugi, Sassen, o Bello, entre otros, está interiorizada por una parte de la ciudadanía que no concibe la política de cooperación al desarrollo como políticas de ayuda.

En segundo lugar, anteponer los derechos de las personas por delante de los intereses económicos y comerciales tanto de los estados como de las instituciones financieras internacionales, las empresas multinacionales y los propios organismos multilaterales, otro de los temas de debate en la agenda de desarrollo, constituía también consenso indiscutido.

En tercer lugar, se proponía la visión global del desarrollo entendido como un entramado de relaciones de poder injustas basadas en la imposición de países ricos sobre países pobres. La cancelación de la deuda externa, la revisión del papel de organismos internacionales como Naciones Unidas y la constitución de redes entre organizaciones de sociedad civil mundiales que permitieran una incidencia global, entre ciudadanos y ciudadanas del norte y del sur, desplazaba otros argumentos como los objetivos de desarrollo del milenio o la financiación del desarrollo.

Por último, en el debate surgía a menudo la percepción de las ONGD desde un punto de vista crítico. Las críticas se fundamentaban en, por un lado, la percepción de cooptación, por tener intereses propios basados en su institucionalidad y en la dependencia de la financiación estatal. Por otro lado, la visión de que las ONGD realizan una labor más asistencial que política, implica una falta de identificación con ellas como agentes de cambio y posibles aliadas en los objetivos del movimiento.

En las Asambleas, pues, los puntos de debate se centran en una visión política del desarrollo centrada en los

derechos de las personas, en todo el mundo, como derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

La pobreza no se entiende únicamente en términos económicos sino en la incapacidad de desarrollar una vida digna, por lo que la cooperación internacional se planteaba desde el prisma de los derechos y no de la ayuda.

Esta visión del desarrollo, expresada en la calle por la ciudadanía sin embargo contrasta con la tendencia de los principales organismos multilaterales de desarrollo, donde una concepción del desarrollo económico vuelve a estar en boga. En este sentido, el Banco Mundial, en su último informe de Desarrollo Mundial, centrado en la equidad de género, establece:

“El informe sobre desarrollo mundial, argumenta que la brecha de género es un objetivo principal de pleno derecho. Y es también economía inteligente. Una mayor equidad de género puede incrementar la productividad, mejorar los resultados de desarrollo para las generaciones siguientes y hacer las instituciones más representativas”. (Banco Mundial: 2012).

Esta cita representa en su extensión un punto fundamental: el paulatino cambio de significado en las palabras, modificando su contenido político y argumental, cambia el escenario del debate y de la discusión política.

Otros términos han ido experimentando la misma variación de significado, creando un diferente universo conceptual con fuertes implicaciones políticas que, con propósitos de marketing, han ido difundiendo en los medios de comunicación. Así ha ocurrido con el adjetivo *sostenible* que está siendo utilizado por marcas de vehículos y presente en la descripción y misión de empresas extractivas, con el término equidad de género (y de nuevo es ilustrativo el informe del Banco Mundial al respecto, centrado en el papel productor y reproductor de las mujeres), con el término *comunitario* (utilizado por Coca cola en una campaña de responsabilidad social en Uruguay bajo el lema “compromiso comunitario”) y con el propio término participación.

### **La participación. Cada cuatro años me sabe a poco**

De modo similar al cambio de significado de las palabras, los espacios y el significado de la participación, especialmente en el sector de la cooperación al desarrollo, ha ido experimentando una resemantización con implicaciones en su contenido.

Desde las metodologías de investigación-acción participativa, pasando por las herramientas de formulación del

<sup>13</sup> Las reflexiones que surgieron en estos debates se pueden consultar en <http://actasmadrid.tomalaplaza.net/?cat=64>).

marco lógico, la participación, comunitaria, de beneficiarios, de agentes, de stakeholders, ha ido siendo incorporada tanto por ONGD, como por actores locales e instituciones de desarrollo.

En el diccionario de cooperación al desarrollo elaborado por Hegoa, se define la participación como: “proceso por el que las comunidades o diferentes sectores sociales, sobre todo marginados o excluidos, con intereses legítimos en un proyecto, programa o política de desarrollo, influyen en ellos y son implicados en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos, siendo así actores de su propio desarrollo.” (Murguialday et al: 2000)<sup>14</sup>.

El potencial y la legitimidad de este concepto en la cooperación al desarrollo ha sido tal que las propias instituciones multilaterales se apropiaron del concepto a sus propios procesos y literatura. “En los últimos decenios, el Banco Mundial ha realizado numerosos estudios y ha aprobado más de 15 políticas operacionales o directrices destinadas a estimular la participación de la sociedad civil en las actividades de la institución. Tales políticas no sólo aparecen en las principales publicaciones del Banco, tales como el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000: Lucha contra la pobreza, sino que constituyen elementos esenciales de los marcos conceptuales más importantes del Banco: el Marco Integral de Desarrollo (MID) y los Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (DELP)”<sup>15</sup>.

Sin embargo, como señalaban las organizaciones de sociedad civil en sus críticas a los principios de la Declaración de París, “uno no se apropia de lo que le pertenece”.<sup>16</sup>

La reinterpretación de la participación como requisito para legitimar políticas o procesos, ha derivado en una desvirtuación donde se interpreta como un fin más que como un medio.

Especialmente ilustrativos son los procesos que desde la Declaración de París, en 2005 se pusieron en marcha en relación a la agenda de eficacia de la ayuda. Uno de los principios, la apropiación por parte de estados de las políticas de desarrollo, propició que por parte de las organizaciones de sociedad civil se iniciaran procesos de consulta a escala local, estatal, regional y global en torno a los principios de la ayuda y el papel de las organizaciones de sociedad civil.

La realidad de estos procesos ha mostrado cómo estos mecanismos de participación a menudo son realizados por instituciones o redes de *segundo nivel*, es decir, que aglutinan a diferentes organizaciones de sociedad civil, con lo que

la distancia de la base social se incrementa y por tanto su capacidad de recoger demandas y alianzas.

Del mismo modo, el acceso a estos espacios de poder y de interlocución con tomadores de decisiones, provoca reacciones de competitividad entre organizaciones cuya supervivencia misma, prestigio o razón de ser depende de su presencia o no en esos espacios.

De este modo, esta participación dirigida influye en la propia actividad de las redes de sociedad civil, que ya no se articulan en torno a contenidos compartidos, para una acción conjunta, sino que debaten la participación y exclusión de ellas mismas en los espacios de poder. (Callejón et al: 2008).

Otro aspecto cuestionable de estos procesos participativos se refiere a la calidad de la participación. A menudo, la propia agenda, los contenidos y la metodología no son realmente abiertos a la participación de las organizaciones, que tienen que adaptarse, desde una mera posición reactiva frente a temas alejados de sus propias agendas o incluso de sus planteamientos, ya sea para poder acceder a los fondos liberados para estos sectores o asuntos, ya sea para poder, de algún modo, ser incluidos y considerados en el espacio político.

En este sentido, un integrante de la red Social Watch, establecida en la Asamblea Mundial de la red, “es tiempo de que ellos (instituciones de gobernanza global y gobiernos) nos miren a nosotras. Es tiempo de que definamos nosotras la agenda”<sup>17</sup>.

Estos procesos han ido constituyendo más y más la realidad de ONGD y redes en todo el mundo. La “desnaturalización” de las organizaciones, motivada por múltiples factores, las ha ido alejando de su base social y de su potencial transformador. La dependencia de fondos públicos o privados y la tecnificación de sus estructuras organizativas, han determinado la reorientación de sus prioridades, y de sus estrategias a la vez que provoca un alejamiento de su base social<sup>18</sup>.

A su vez, esto ha condicionado el propio modo de entender los espacios de participación por las ONGD, ya que “los espacios de interlocución se ven vaciados de contenido y reducidos, en numerosas ocasiones, a espacios de discusión técnica, cuando no a mecanismos para el debate instrumental” (VVAA: 2011)<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Para esta entrada, Murguialday, Clara y Alberdi, Jokin, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Hegoa, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/167>

<sup>15</sup> Banco Mundial, presentación del bloque Sociedad civil y participación, disponible en <http://go.worldbank.org/3521OWGQJ0>

<sup>16</sup> Open forum for Aid Effectiveness, background papers, 2007.

<sup>17</sup> It's time for them to watch us! Entrevista a Lalyth Abeisinge, director de Movement for Social land and agricultural reform, Sri Lanka, disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=t1wCvjQQ8QM&feature=related>

<sup>18</sup> Para un análisis en profundidad de estos argumentos ver Plataforma 2015 y más, “Renovando nuestro papel hacia la transformación social” en *Renovando el papel de las ONGD*, Ed. 2015 y más, 2011.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pág. 88.

## **Dormíamos, despertamos**

El movimiento 15m, bajo sus múltiples formas (redes virtuales, asambleas de barrio, activismos temáticos, acciones, performances, talleres, publicaciones, grupos de trabajo y comisiones) han puesto de manifiesto el ejercicio –sin pedir permiso– de participación ciudadana en el contexto político actual.

Su irrupción en el panorama político ha sido una presencia incómoda no sólo para partidos políticos e instituciones sino también para las ONGD. Las reacciones han sido diversas: en general esperanzadas y sorprendidas, más adelante cautelosas y en ocasiones a la defensiva. No ha faltado quien calificara el movimiento de cómplices<sup>20</sup>, reformistas o incluso burgueses<sup>21</sup>. Ha habido reacciones paternalistas, cuando no deslegitimadoras, viendo casi como un intrusismo la reivindicación de muchos de los objetivos que muchas ONGD no sólo comparten sino que constituyen su razón de ser.

Ciertamente es incómodo el ver desmontado el argumento recurrente y consolador de la desmovilización y desmotivación ciudadana; por otro lado, probablemente nos reconozcamos en muchas de las críticas que el movimiento ha puesto sobre la mesa y que como mencionábamos han ido desnaturalizando a las ONGD durante la última década.

Sin embargo, lejos de victimismos, corporativismos o pactos de exclusión, las ONGD tienen ante sí una oportunidad en los espacios que el movimiento 15m ha abierto y una muy oportuna opción de (re)accionar.

En el contexto actual, donde crece la idea de los “círculos virtuosos de egoísmo inteligente” (CIECODE: 2011), cuando el diseño de la política exterior estará basado en la *visión de Estado y de servicio a los intereses de España*<sup>22</sup> la reivindicación de un enfoque cosmopolita, que analice las interdependencias globales frente al escaso margen de actuación del estado nación, con una apuesta por el marco de los derechos humanos como articulador de la política es más necesario que nunca.

Los trabajos del Post Busan Interim Group, orientado a definir la nueva Alianza global para el desarrollo, cuentan con la participación de la sociedad civil con un escaso margen de influencia en las negociaciones. Todo parece indicar que la nueva agenda quedará orientada hacia el desarrollo, enten-

dido como desarrollo económico, centrado en la creación de empleo con la participación del sector privado como nuevo agente en el mapa de actores y ante este cambio de contexto, las organizaciones de sociedad civil tienen que tener un posicionamiento estratégico, sólido y crítico.

La agenda para la gobernanza global, basada en un enfoque de interdependencia y responsabilidad compartida de los estados para el cumplimiento de derechos no puede por tanto prescindir del papel de la sociedad civil global.

La existencia de entornos facilitadores para la sociedad civil, legitimados por el derecho de libre asociación, reunión y participación política, se está viendo amenazado en un creciente número de países, incluido el Estado Español de confirmarse las orientaciones que están tomando las posibles reformas al código penal con una cercenación de la libertad de reunión.

El entorno facilitador repercute directamente en las condiciones en las que las ONGD y las organizaciones de sociedad civil se organizan y participan en el espacio público. De nuevo aquí se observa la resemantización del concepto, alejándolo de la categoría de derecho civil y con la amenaza de habilitar o permitir espacios cada vez más pequeños de interlocución para las organizaciones. Prueba de ello es la redacción final del documento de conclusiones de Busan, por el que se articulará la Alianza Global para el desarrollo, que vio mermada su redacción desde el contenido inicial hasta un vago “compromiso para *permitir* a las OSC realizar sus funciones, como actores independientes de desarrollo, con especial atención a un entorno facilitador de acuerdo con los derechos internacionalmente acordados que maximice su contribución al desarrollo” (BOD: 2011)<sup>23</sup>.

La legitimidad de las ONGD es una cuestión compleja, derivada de su heterogeneidad de visiones, contenidos y estrategias y que ha sido analizada en otros apartados de esta publicación. Sin embargo, la oportunidad de participar en los espacios de diálogo político y de hacer incidencia en los espacios de toma de decisiones lleva aparejada la responsabilidad de *habitar* estos espacios, al margen de consideraciones instrumentales y de responder a las interpelaciones con un ejercicio de su poder en función de estrategias coherentes y no utilitaristas.

La diversidad del mapa ideológico de las ONGD sin embargo, no puede justificar, en un momento de amenaza de retroceso en los avances de la cooperación de los últimos años, desde un paradigma de compromisos medibles a un sistema de cumplimiento voluntario, a la carta según cada decisión estatal, que no se cumplan unos mínimos irrenunciables como organizaciones de sociedad civil que defienden

<sup>20</sup> Graupera, Jordi, *Avergonzáos*, La vanguardia, 21 mayo de 2011, disponible en <http://jordigraupera.cat/?p=567>

<sup>21</sup> “El 15m es paradójico: reivindica el derecho a ser burgués”, Carlos Granés en *El País*, 16 de diciembre de 2011, disponible en [http://elpais.com/diario/2011/12/16/cultura/1323990003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/12/16/cultura/1323990003_850215.html)

<sup>22</sup> Discurso de investidura de Mariano Rajoy, 19 de diciembre de 2011.

<sup>23</sup> Documento final Busan, párrafo 22a.

un desarrollo humano sostenible, basado en derechos humanos y con especial atención a los derechos de las mujeres.

Las ONGD tienen la oportunidad de afrontar este cambio de escenario replanteándose cuestiones fundamentales para su estrategia de participación e incidencia. Como:

- Alianzas con movimientos sociales
- Planteamientos estratégicos y participación en redes
- Relaciones con la ciudadanía

### 3. DE NORTE A SUR, DE ESTE A OESTE. EL EJEMPLO DE LAS ALIANZAS DE MOVIMIENTOS FEMINISTAS Y ONGD

La relación entre ONGD y movimientos sociales ha sido ampliamente estudiada y debatida por lo que nos remitimos a la amplia bibliografía existente.

Esa relación de amor-odio, en constante búsqueda de equilibrio, ha encontrado sin embargo experiencias muy positivas. Movimientos sociales y ONGD juegan papeles complementarios, diferenciados y relacionados que es esencial replantear desde las líneas estratégicas de las ONGD<sup>24</sup>.

En un momento en que la agenda global del desarrollo se inclina por el crecimiento económico como único significado del desarrollo, la repolitización pasa por una alianza con los movimientos colectivos de ciudadanos y ciudadanas que reivindican objetivos similares, desde su legitimidad como ciudadanía, abogando desde diferentes ideologías y construcciones por la práctica de la participación.

Los movimientos sociales tienen una historia mucho más larga que el 15m. Sus fallas son propias, similares y diferentes a las de las ONGD. Sus cuestionamientos, sus retos y su autocritica viene más de la forma de articular la colectividad sin caer en las dinámicas que denuncian (ejercicio de poder autoritario, jerarquías, sesgos de género, aislamiento, dispersión) (Verkauteren: 2010). Pero los movimientos sociales pueden compartir con las ONGD puntos comunes donde cada una juega su papel, cada una desde su espacio. La articulación, desde diferentes saberes y espacios, propicia llegar más lejos.

Un ejemplo muy positivo pueden ser las alianzas entre los movimientos feministas y las ONGD en materia de género en cooperación. Nos parece ilustrativo por su carácter global/local, que permite aunar las alianzas entre movimientos sociales y ONGD, el trabajo en red más allá de una perspectiva utilitarista, y las posibilidades de incidencia que de ello se derivan.

### Será feminista o no será

Los movimientos feministas, especialmente en América Latina, han encontrado en la cooperación internacional alianzas con ONGD de gran trascendencia, no exentas de retos y dificultades de articulación de intereses, diversidades y agendas.

En este sentido, da vigor a la idea de trabajo en red, entendido desde este punto de vista:

“Las redes buscan la movilidad y las diferencias, se nutren de ellas y se alejan de la unidad. Se conectan realidades que van desde los países del Sur hasta los núcleos urbanos de las ciudades globales del Norte, diferentes discursos y contrapoderes y se crean más y más redes sin centro. Enganchan con un nuevo imaginario de apertura y transformación” (Gil: 2011).

En primer lugar, porque se fractura la cadena de la ayuda, creando relaciones en función de objetivos y comunidad de intereses creados conjuntamente, y no de utilitarismo o instrumentalización. Desde el momento en que se generan agendas comunes, debatidas y acordadas, (lucha contra un sistema patriarcal, en sus diferentes expresiones), y que la financiación no es el elemento fundamental, (aunque está presente y es esencial para la supervivencia de organizaciones feministas en contextos claramente hostiles como puede ser el caso de Honduras en tema de derechos sexuales y reproductivos), la relación donante/receptor que se articula en muchas ONGD con sus contrapartes, se rompe en favor de un trabajo en red que vincula feminismos de aquí y de allá.

En segundo lugar, se favorece la puesta en práctica de la dimensión global/local, más allá de las fronteras nacionales. En este sentido las organizaciones feministas han encontrado en algunas ONGD vínculos que les permiten vincular sus actividades y estrategias feministas a un nivel global, y juntas extrapolar el análisis de género como fenómeno que trasciende una realidad Norte y Sur sino como sistema de poder patriarcal transnacional y con consecuencias locales/globales. La cadena global de cuidados en este sentido es un ejemplo que ha articulado el trabajo conjunto de organizaciones feministas, colectivos autogestionados, ONGD con temática migratoria, movimientos sociales de denuncia de los CIES y ONGD con enfoque feminista que han realizado labores de incidencia política ante las instituciones.

En tercer lugar, esta vinculación permite un aprendizaje mutuo, desde los saberes colectivos, compartidos a través de la experiencia y la reflexión conjunta, a la academia, la vinculación con otros movimientos en otros países y visibilidad de la cadena causa-efecto de la globalización, con causas y efectos vinculadas entre centro y periferia. En este sentido la precarización del trabajo y el retroceso en los derechos laborales, bajo un análisis de las violencias de género que-

<sup>24</sup> En este sentido remitimos al artículo citado de las jornadas sobre Eficacia del desarrollo y a los argumentos expuestos por Luis González Reyes.

da evidenciado desde diferentes prismas en varios trabajos como *Precarias a la deriva: 2003*. Este mensaje vinculado, articulado y complejo tiene un potencial de incidencia mucho mayor en cuanto en cada espacio (los barrios, las instituciones, los organismos de cooperación, los países) tiene su círculo de responsabilidad y de vías de actuación.

En cuarto lugar, muy relacionado, trabajando en diferentes espacios se multiplican los mensajes y la capacidad es mayor. La incidencia política, basada en trabajo conjunto con diferentes movimientos, en diferentes contextos, evita la simplificación de mensajes interpretados desde narrativas “tecnificadas” o pasadas por el filtro del marketing, para llegar con un contenido más real, más complejo y por tanto más político, que interpela a la ciudadanía.

En quinto lugar, los movimientos sociales, desde su no institucionalización, empujan a las ONGD a redibujar sus límites. De nuevo es ilustrativo el ejemplo del movimiento feminista:

“La institucionalización implica un modo de construir la realidad en el que está en juego cómo son formulados los problemas de las mujeres, quién los enuncia y qué se dice. El verdadero problema de la institucionalización gira en torno a lo que se hace visible y a lo invisible, a lo decible y a lo indecible, al dentro y al afuera, a lo que está en los márgenes y a lo que se encuentra en el centro: un juego sobre la verdad y la relación de los sujetos con las cosas, justo en el sentido en el que Foucault hablaba de un nuevo arte de gobernar” (Gil: 2011)

Las propias comisiones y grupos de trabajo del 15m están participando en diferentes espacios con redes y organizaciones de sociedad civil donde se abordan temas de la agenda de las ONGD. En este sentido la articulación de espacios no instrumentales que permitan abrir el debate y enriquecerlo desde perspectivas no endogámicas es un valor añadido que varias organizaciones están poniendo en práctica.

### **Apaga la tele, enciende tu mente. Relaciones con la ciudadanía**

Estas alianzas entre movimientos sociales y redes, no exentas de complejidad y de interrogantes, se extienden a la ciudadanía. La cuestión sobre cómo comunicar lo que hacemos con una ciudadanía que, como es evidente, no es sólo

el 15m y las personas que de él participan, sigue siendo la pregunta en tiempos donde la legitimidad y cada vez más la financiación se desplaza hacia la calle.

Las ONGD han adoptado rápidamente estrategias de comunicación y marketing a imagen y semejanza de la vida real. Las herramientas sociales, como Facebook y Twitter, son incorporadas como vías más certeras para comunicar mensajes en tiempo real, en un lenguaje comprensible. Sin embargo esto puede llevar a una instrumentalización de la ciudadanía buscando los “me gusta” o los “amigos” de twitter en una suerte de “legitimidad líquida” ironizando sobre Bauman.

Los peligros de estas relaciones instrumentales a través de estrategias virales masivas tienen su ejemplo en vídeos como “Kony 2012”, vídeo de la ONG *Invisible children* que alcanzó más de ochenta millones de visitas (a marzo de 2012) tratando el asunto de niños soldado en Uganda y la figura de Joseph Kony, fundador de la LRA. Sin embargo, este vídeo, de cuidadoso marketing viral, transmite un mensaje sesgado y simplista de los niños soldado, de la realidad africana y de la acción ciudadana, retomando visiones colonialistas y militaristas de la realidad global.

Ejemplos como éste muestran el imperativo para las ONGD de relanzar sus mensajes que contrarresten la simplificación de la realidad. El 15m, con sus pancartas autónomas y caseras, demuestran como ilustran los epígrafes de este artículo, que se puede comunicar sin banalizar, moviendo a la ciudadanía hacia un pensamiento crítico.

La ciudadanía necesita ser implicada e interpelada. Traducir los mensajes a un lenguaje comprensible no puede ser incompatible con trasladar realidades que no busquen la empatía sino la corresponsabilidad, y un ejercicio de ciudadanía activa y consciente.

En este sentido es fundamental retomar una idea lanzada durante las jornadas sobre eficacia del desarrollo y ONGD: renovando nuestro papel, pasar de la figura del voluntario al activista. (Alcalde: 2011)

Implicar a la ciudadanía proporcionando temas de debate, herramientas para la profundización y vínculos con otras organizaciones, movimientos, colectivos y espacios en todo el mundo, puede ser una certera herramienta para ampliar las redes con la ciudadanía. El 15m ha sacado a la calle la voluntad de participación y renovado las alianzas entre sujetos hacia lo colectivo.

Las ONGD no pueden quedarse al margen de esta marea de ciudadanía reactiva, creativa, y profundamente política.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde, A (2011): “Reflexiones sobre modelos organizativos. ¿Otro modelo es posible?” en *Renovando nuestro papel*, editorial 2015 y más, Madrid.
- Beck, U (comp.)(2002): *Hijos de la libertad*, Fondo de cultura Económica.
- Beck, U. (2006): *La sociedad del riesgo*, Paidós.
- Callejón, M. E. , Doval, V. y Bustinduy, A (2008): *Sociedad civil y nueva arquitectura de la ayuda: estudios de caso en Mali y Senegal*, CeAlci, Fundación Carolina.
- CIECODE (2011): *Libro blanco de la cooperación al desarrollo, 2011*.
- CIS: *Barómetro* abril 2011, junio 2011, estudios 2885 y 2905.
- Gil, S. (2011): *Nuevos feminismos*, Traficantes de Sueños, 2011.
- INE: *Mujeres y hombres en España 2010*, disponible en [http://www.ine.es/prodyser/pubweb/myh/myh10\\_poder\\_y\\_toma\\_decisiones.pdf](http://www.ine.es/prodyser/pubweb/myh/myh10_poder_y_toma_decisiones.pdf)
- Morales, Laura: “¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España” *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 13, Octubre 2005, pp. 51-87.
- Murguialday, Clara y Alberdi, Jokin, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Hegoa, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/167>
- Plataforma 2015 y más (2011): *Renovando nuestro papel*, editorial 2015 y más.
- Vercauteren et altri (2010): *Micropolíticas de los grupos. Para una ecología de las prácticas colectivas*, Traficantes de Sueños.
- Zizeck, S. (2001): *El espinoso sujeto*, Paidós.

# POLÍTICAS COHERENTES PARA UNA CIUDADANÍA GLOBAL

El Anuario de la **Plataforma 2015 y más** ofrece una reflexión sobre la agenda global de desarrollo en un momento de debilitamiento generalizado de las políticas públicas que, en el Norte y en el Sur, amenazan el bienestar global. En su edición de 2011, la Plataforma 2015 y más pretende ofrecer argumentos para la construcción de una agenda de desarrollo –en el marco de la agenda post 2015– basada en la idea de la interrelación y el fortalecimiento de las políticas públicas como ejes para la gobernanza global, entendida esta como la extensión de los derechos humanos y el bienestar al conjunto de los habitantes del planeta. Para ello el Anuario recoge una serie de artículos que se estructuran en tres apartados que desde diferentes perspectivas abordan la construcción de esta agenda.

En **El mundo en el desarrollo**, se analiza el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se reflexiona sobre el proceso que debe guiar la construcción de una nueva agenda de desarrollo que, desde un enfoque comprometido con la coherencia de políticas con el desarrollo, logre trascender estos objetivos y se oriente hacia la garantía de los derechos humanos y la equidad social.

En **La política en el desarrollo** se abordan algunos de los desafíos más relevantes para las políticas de desarrollo a partir del análisis de citas de la agenda internacional de desarrollo, como el reciente Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que tuvo lugar en Busan o la Conferencia sobre Cambio Climático de Durban, ambos celebrados en diciembre de 2011, o la inminente Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, conocida como Río +20. En este contexto se realiza un balance de la política española de cooperación y se analiza cómo se enfrenta a los desafíos globales.

Por último, en **Las personas en el desarrollo** se recogen artículos que reflexionan sobre el papel de la sociedad civil, las organizaciones y las movilizaciones sociales en la construcción de ese otro mundo posible basado en la gobernanza, el bienestar y la ciudadanía global.



P.V.P. 12€

