

XI INFORME ANUAL DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS

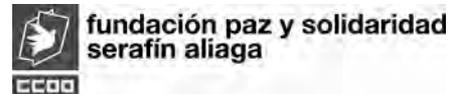
HACIA 2015: VISIONES DEL DESARROLLO EN DISPUTA



Edición española del Informe SOCIAL WATCH 2013

HACIA 2015: VISIONES DEL DESARROLLO EN DISPUTA

plataforma 2015 Y MÁS



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**.

HACIA 2015: VISIONES DEL DESARROLLO EN DISPUTA

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

SOCIAL WATCH INFORME 2013 - Edición española

XI INFORME ANUAL DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS

SOCIAL WATCH 2013 Edición española

Coordinación:

Ignacio Martínez

M^a Luisa Gil Payno

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:

WEIMARK BRANDING

Rubén Galgo

Julián Herrero

Pedro Martínez

José M^a San Antonio

EDITORIAL 2015 Y MÁS, 2014

HACIA 2015: VISIONES DEL DESARROLLO EN DISPUTA

Plataforma 2015 y más

C/ Príncipe, 10, 2^o ext. dcha.

28012, Madrid

Telf. +34 91 4029286

www.2015ymas.org

ISBN: 978-84-940147-8-9

Depósito legal: M-13752-2014

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	09
Pablo J. Martínez	

PRIMERA PARTE EL MUNDO EN DESARROLLO

Los objetivos del milenio: un balance provisional en perspectiva de futuro	13
---	-----------

M^a Eugenia Callejón de la Sal, M^a Luisa Gil Payno, Juan A. Gimeno Ullastres, Daniel Rguez. Lombardero y Freest Saralegui Harries

Fiscalidad y derechos humanos: una relación ignorada	37
---	-----------

Laura Ruiz Álvarez

El papel “dual” de la Unión Europea en la promoción del desarrollo humano	47
--	-----------

Natalia Millán

Un asunto de especial interés: cómo computan los préstamos en la ayuda oficial para el desarrollo	53
---	-----------

Eurodad

SEGUNDA PARTE LA POLÍTICA EN EL DESARROLLO

Comercio y desarrollo: una oportunidad para abrir las grietas del sistema económico global	63
---	-----------

Danielle Hirsch

Ruptura del consenso y desmantelamiento: un análisis de la cooperación española	67
--	-----------

Ignacio Martínez y Pablo Martínez

Nuevos enfoques para la cooperación local frente a los retos actuales del desarrollo: una mirada al caso de Euskadi	87
--	-----------

Koldo Unceta

TERCERA PARTE LAS PERSONAS EN EL DESARROLLO

Alianzas sociales para una cooperación internacional emancipadora	95
--	-----------

Gonzalo Fernández, Silvia Piris y Pedro Ramiro

La defensa de los derechos globales: espacio de encuentro en la construcción de otros mundos	105
---	------------

Varios autores

ANEXO: Social Watch en el mundo	119
--	------------

Social Watch

Prólogo

PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS

Secretario ejecutivo de la Plataforma 2015 y más

Este XI Anuario de la Plataforma 2015 y más ve la luz en los momentos probablemente más complicados de la historia de la política de cooperación internacional para el desarrollo en España. En un contexto internacional marcado por la crisis multidimensional y en el que las respuestas políticas estatales se limitan a abordar el recetario del equilibrio macroeconómico para tratar de recuperar la senda del crecimiento económico, las desigualdades se exacerbaban en todo el planeta y los científicos del clima advierten que se acaba el tiempo para abordar las transiciones hacia modelos congruentes con la idea de sostenibilidad ambiental. Al calor de la “crisis” los gobiernos subordinan derechos y políticas sociales modificando con ello el perfil de sociedades antes basadas en derechos de ciudadanía, y cada vez más caracterizadas como grandes mercados de servicios.

En este contexto, también y en consecuencia, marcado por las crecientes dificultades para las organizaciones sociales, la Plataforma 2015 y más reitera su apuesta por el estudio, el análisis, la reflexión y el debate como vía para dar respuesta a los desafíos actuales. Así, este anuario insiste en la triple estructura de análisis para abordar desde diferentes perspectivas la compleja realidad que suponen las cuestiones del desarrollo. MUNDO, POLÍTICA y PERSONAS constituyen un prisma de tres caras desde las que, de forma complementaria, es preciso abordar la realidad. Una visión global que nos recuerde que vivimos en un mundo interdependiente donde las fronteras entre lo nacional y lo exterior son cada día más difusas y en el que estamos abocados a la cooperación y a la corresponsabilidad. Una apuesta por la construcción de políticas como la herramienta fundamental con la que contamos para abordar los desafíos y transformar las causas y condiciones de las injusticias y problemas. Una llamada a las personas, en su condición de ciudadanos, es decir, de personas que tienen derechos y que hacen política.

Desde el análisis de las problemáticas globales que abordamos en la primera parte del Anuario “El MUNDO en desa-

rollo”, incorporamos un año más el informe elaborado por Economistas Sin Fronteras sobre el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a poco más de un año de la finalización del plazo. Por eso, en esta ocasión el análisis se detiene especialmente en la perspectiva de futuro, en los aprendizajes y conclusiones que pueden extraerse del periodo que debieran tenerse en cuenta de forma relevante para las actuales discusiones sobre la nueva agenda que sustituirá a los ODM.

Entre las diferentes cuestiones que están encima de la mesa de discusiones globales, tanto en la arena internacional como en las nacionales, hemos traído el tema de la fiscalidad con la reflexión que Laura Ruíz elabora desde la perspectiva de los derechos humanos. La oportunidad de vincular políticas fiscales con un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos es una de las cuestiones imprescindibles para el futuro más próximo.

En el ámbito de las políticas de desarrollo nos detenemos en el papel de la Unión Europea como actor global, con el análisis que realiza Natalia Millán sobre el comportamiento de la misma en materia de coherencia de políticas, señalando cuellos de botella y contradicciones que desde una perspectiva cosmopolita deben ser resueltas. También recogemos los avances que la red europea de organizaciones EURODAD nos muestra respecto de uno de los temas cruciales que determinará parte del nuevo paradigma de ayuda al desarrollo en los próximos años: la revisión del cómputo de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), particularmente en lo que a préstamos concesionales se refiere, una “brecha” del sistema por el que muchos donantes están actualmente presentando cifras de AOD de manera inconsistente.

“La POLÍTICA en el desarrollo” nos trae un análisis de los costos y oportunidades que la nueva reorientación estratégica del Gobierno holandés está imprimiendo a sus políticas de cooperación, marcada por la búsqueda de complementariedades con las políticas comerciales en el análisis que nos propone Danielle Hirsch de la ONG holandesa BOTHENDS. Algunas similitudes pueden hallarse en el caso español, sobre el que desde la Plataforma 2015 y más realizamos un

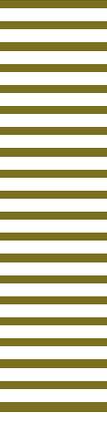
exhaustivo análisis del ciclo político desde la óptica de los consensos que históricamente habían guiado a la política de cooperación y que en la actualidad no solo aparece tan desmantelado como la propia política, sino que nos cuestiona sobre las posibilidades y la pertinencia de reconstruir un nuevo consenso sobre cimientos tan debilitados, en los discursivo y en lo práctico. Por último, introducimos la mirada de la necesaria corresponsabilidad de los niveles locales de la administración y la política en los desafíos globales, a partir de la reflexiva y propositiva mirada de Koldo Unceta, que a partir del caso de Euskadi nos proporciona una serie de elementos cruciales para responder adecuadamente a la crisis de la cooperación con base en lo local.

Por último y como apuesta fundamental, la Plataforma 2015 y más considera esencial subrayar la capacidad que “Las PERSONAS en el desarrollo” tienen para proporcionar articulaciones políticas cargadas de sentido y de futuro. Incorporamos un análisis realizado por Silvia Piris, Gonzalo Fernández y Pedro Ramiro de una relación difícil y a menu-

do contradictoria entre los movimientos sociales y las ONG de cooperación, y sin embargo una relación esencial para apuntalar una cooperación transformadora en clave emancipatoria, tal y como requieren los tiempos.

Hay quienes sostienen que las articulaciones sociales y políticas de ciudadanos están en crisis. Precisamente para aprender lo contrario hemos traído un abanico muy representativo de quienes están construyendo más y mejor política en nuestro país desde su accionar ciudadano. Marea Verde, Plataforma de Afectados por las Hipotecas, Plataforma por un Nuevo Modelo Energético, Mercado Social, Plataforma por una Banca Pública, Plataforma contra el Tratado de Comercio e Inversiones EEUU-UE, Teatro del Barrio y Plataforma por el cierre de los Centros de Internamientos de Extranjeros constituyen una muestra valiosísima con la que aprender desde muy cerca el potencial ciudadano de modificar discursos, prácticas y políticas. En definitiva, de transformar el mundo y hacerlo mucho más habitable.

Primera Parte
① EL MUNDO EN EL DESARROLLO



Los ODM: un balance provisional en perspectiva de futuro

M^a EUGENIA CALLEJÓN DE LA SAL
M^a LUISA GIL PAYNO
JUAN A. GIMENO ULLASTRES
DANIEL RODRÍGUEZ LOMBARDERO
FREEST SARALEGUI HARRIES
Economistas sin Fronteras

1. INTRODUCCIÓN

Un año más revisamos el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cara a 2015. Con la particularidad de que estamos ya a tan solo un año del final del periodo que Naciones Unidas había marcado para conseguir reducir drásticamente la pobreza y el hambre en el mundo y avanzar en otros objetivos sociales. No cabe, pues, esperar grandes cambios que rectifiquen sobre los incumplimientos cometidos hasta el presente. Menos aún cuando los datos que se van conociendo no alteran las tendencias que ya observábamos en informes anteriores.

A pesar de que el análisis que se ofrece a continuación tiene que conformarse con datos de dos o tres años atrás, creemos que nos permiten aventurar un balance provisional de los resultados que cabe esperar al final del periodo.

Precisamente porque nos acercamos a 2015, la vista ya no puede detenerse en esa fecha. El análisis nos ha de servir para reflexionar sobre qué aspectos han fallado y qué objetivos debemos marcarnos para después de 2015. Como veremos, el balance es en parte positivo, pero muy insuficiente en una visión global. Pero incluso si se hubieran conseguido todos los objetivos, no debemos olvidar que ya en 2000 éramos muchos los que los considerábamos insuficientes. La experiencia nos debe servir como trampolín para dar el gran salto adelante que necesita una apuesta real por el desarrollo.

Por ello, tras los dos apartados habituales, en los que analizamos separadamente los objetivos de los países del sur (ODM 1 a 7) y qué está ocurriendo con la llamada Alianza Global para el Desarrollo (objetivo 8), incluimos una breve reflexión específica en torno a la agenda post-2015.

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

El hecho de que podamos ofrecer unos cuadros en que se cuantifican los resultados de una serie de objetivos debe considerarse el primer gran éxito derivado de la aprobación de los objetivos del milenio. Se ha conseguido que los gobiernos, especialmente en los países del sur, hayan mejorado sustancialmente sus aparatos estadísticos y el conocimiento de una serie de variables sociales que, anteriormente, resultaba difícil seguir. Se puede y debe mejorar mucho todavía, pero el avance respecto a 15 años atrás es evidente.

Lo que puede medirse puede controlarse y evaluarse. Esa visibilidad estadística, unida al seguimiento anual que viene realizando Naciones Unidas, supone ya en sí mismo un incentivo poderoso para que los gobiernos de los países del sur hayan asumido un compromiso importante con los ODM, con los programas sociales que traslucen esas cifras. Como veremos, como regla general, con más seriedad que la gran mayoría de los países del norte.

Como en años anteriores, el análisis se basa en una proyección de cuál sería el grado de cumplimiento de los objetivos en 2015 si los esfuerzos realizados entre 1990 (año fijado como punto de partida) y el último año para el que disponemos de datos permanecieran constantes hasta 2015. De esta forma, la metodología empleada parte del supuesto de que la tendencia observada para cada indicador entre 1990² y el último dato disponible se mantiene constante hasta 2015, y se calcula el grado de cumplimiento comparando esta tendencia con la que tendría que darse para alcanzar el objetivo en el año 2015. La comparación de resultados con los ofrecidos en los pasados informes muestra que las tendencias son difíciles de revertir. Por lo tanto, en parte, desgraciadamente, podemos considerar bastante fiable el cuadro que pasamos a ofrecer.

¹ Salvo que se especifique lo contrario, el análisis se realiza a partir de los últimos datos publicados por las Naciones Unidas sobre los indicadores asignados a cada una de las metas de los objetivos del milenio, informe de 2013: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>

² Si el dato correspondiente al año 1990 no está disponible, se toma el dato posterior más cercano.

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

ODM	Meta	Indicador	Mundo	Regiones en desarrollo	Norte de África	África subsahariana	América Latina y Caribe	Asia oriental	Asia meridional	Sudeste asiático	Asia occidental
Objetivo 1. Pobreza extrema y hambre	Meta 1A: Ingresos	1.1.	n.d.	132%	183%	36%	137%	202%	106%	171%	74%
		1.2.	n.d.	144%	156%	42%	116%	216%	140%	203%	45%
	Meta 1B: Empleo	1.6.b.	76%	78%	93%	32%	65%	104%	62%	86%	38%
Meta 1C: Hambre	1.8.a	86%	n.d.	119%	66%	136%	190%	90%	108%	159%	
	1.9.	75%	81%	66%	38%	98%	102%	78%	144%	-121%	
Objetivo 2. Educación primaria universal	Meta 2A: Primaria	2.1.a	61%	64%	103%	62%	74%	40%	87%	44%	63%
		2.1.b.H	51%	53%	110%	60%	65%	n.d.	78%	18%	66%
		2.1.b.M	68%	70%	100%	63%	81%	79%	90%	64%	62%
		2.2.	62%	63%	100%	42%	130%	n.d.	n.d.	123%	58%
		2.2.b.H	52%	53%	98%	42%	119%	n.d.	n.d.	117%	58%
		2.2.b.M	68%	69%	100%	43%	145%	n.d.	n.d.	128%	58%
		2.3.a	44%	46%	79%	14%	69%	110%	62%	65%	59%
		2.3.b.H	44%	46%	81%	12%	66%	107%	67%	56%	40%
		2.3.b.M	44%	47%	79%	15%	70%	113%	61%	71%	66%
Objetivo 3. Equidad de género	Meta 3A: Enseñanza	3.1.a	89%	94%	79%	70%	n.d.	172%	110%	89%	63%
		3.1.b	98%	99%	109%	35%	n.d.	139%	96%	131%	84%
		3.1.c	214%	111%	142%	30%	n.d.	138%	65%	208%	84%
		3.2.	35%	29%	0%	40%	61%	40%	20%	31%	14%
		3.3.	23%	22%	34%	31%	36%	-1%	31%	21%	18%
Objetivo 4. Mortalidad infantil	Meta 4A: Mortalidad infantil	4.1.	72%	74%	120%	70%	113%	121%	84%	101%	89%
		4.2.	70%	69%	113%	62%	110%	117%	76%	92%	92%
		4.3.	51%	49%	89%	57%	n.d.	60%	63%	75%	40%
Objetivo 5. Salud materna	Meta 5A: Mortalidad materna	5.1.	79%	76%	110%	69%	71%	115%	105%	106%	97%
		5.2.	31%	32%	118%	23%	34%	10%	106%	125%	40%
	Meta 5B: Salud reproductiva	5.3.	22%	26%	41%	17%	36%	29%	34%	34%	30%
		5.5.a	58%	58%	69%	38%	101%	95%	46%	79%	60%
		5.6.	23%	28%	56%	9%	47%	40%	35%	38%	32%
Objetivo 6. VIH/SIDA, paludismo y otras	Meta 6A: Prevalencia VIH/SIDA	6.1.a.	113%	120%	100%	126%	113%	100%	120%	100%	100%
		6.1.b.	-12%	-12%	100%	-9%	-5%	100%	-10%	-10%	100%
	Meta 6B: Tratamiento VIH/SIDA	6.5.	66%	75%	36%	77%	56%	69%	66%	32%	0%
	Meta 6C: Malaria y tuberculosis	6.9.a	103%	104%	105%	-1%	121%	118%	103%	103%	120%
6.9.b		111%	112%	110%	106%	133%	118%	113%	113%	122%	
6.9.c		114%	115%	114%	111%	131%	176%	112%	118%	154%	
Objetivo 7. Medio ambiente	Meta 7A: Recursos naturales	7.1.	-4%	-8%	100%	-12%	-11%	131%	104%	-17%	122%
		7.2.a	-57%	-206%	-128%	-67%	-86%	-250%	-230%	-234%	-163%
		7.2.b	-15%	-113%	-58%	111%	-33%	-195%	-125%	-145%	-52%
		7.2.c	127%	110%	100%	132%	112%	153%	119%	-9%	-20%
		7.3.	200%	199%	200%	200%	200%	192%	136%	200%	-4%
	Meta 7C: Agua potable y saneamiento	7.8.T	129%	135%	92%	65%	143%	179%	153%	148%	79%
		7.8.U	48%	68%	40%	14%	119%	79%	119%	95%	48%
		7.8.R	119%	116%	107%	56%	119%	157%	154%	138%	69%
		7.9.T	70%	78%	153%	13%	104%	130%	53%	108%	95%
		7.9.U	31%	61%	60%	-4%	83%	117%	43%	92%	79%
7.9.R	60%	66%	155%	15%	96%	116%	49%	94%	70%		

Fuente: Elaboración propia.

SOBRE GRADO DE CUMPLIMIENTO (GC):

GC <= 0%	Retroceso respecto a la situación de partida (Terminología ONU: en retroceso)
0% < GC <= 50%	Cumplimiento del objetivo en menos del 50% (Terminología ONU: progreso lento)
50% < GC < 100%	Cumplimiento del objetivo en más del 50%, pero no al 100% (Terminología ONU: progreso moderado)
GC >= 100%	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

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

NOTAS:

• Debido a las diferencias en las fuentes de datos y a la metodología de estimación utilizada, estas cifras no son estrictamente comparables a las publicadas en ediciones anteriores de este anuario.

• Nótese que es factible que exista pleno cumplimiento a pesar de que el indicador considerado tenga signo negativo, si ya se partía de una situación de cumplimiento de dicho objetivo.

• En los indicadores 1.2 y 7.3, un valor igual a cero se califica de pleno cumplimiento.

• El indicador 2.1.b.H (tasa matriculación en primaria de niños) para Asia oriental es negativo porque la tasa se ha reducido del 99,8% al 97,9%. Se ha optado

por indicar el dato como no disponible, para evitar una imagen de retroceso escasamente representativa.

- La misma opción se ha tomado con el indicador 3.1 para América Latina y Caribe. Los datos numéricos en los tres indicadores no reflejan adecuadamente la realidad. Al partir de un alto grado de cumplimiento inicial, cualquier pequeña

variación, en un sentido o en otro, ofrece unos datos inconsistentes. En los índices globales se asigna un valor arbitrario que refleje el cumplimiento de estos tres indicadores pero que refleje un total por debajo de 100 para el conjunto del objetivo por causa de los dos indicadores restantes.

CUADRO 2. Lista oficial de objetivos, metas e indicadores de los ODM 1 a 7

Objetivos y metas	Indicadores para el seguimiento de los progresos
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
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
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	
Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	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
Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	
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	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
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	
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
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	
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
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	
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

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

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 7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada
Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida	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 cuadro 1 muestra los indicadores considerados (de entre los relacionados en la lista recogida en el cuadro 2) y su grado de cumplimiento en 2015 a escala global y por grandes regiones mundiales³, conforme a la metodología descrita. El análisis regional es obligado. La evolución global, a la que con frecuencia se refieren algunos responsables de Naciones Unidas, puede implicar que el éxito de unos pocos países grandes determine el cumplimiento global de alguno de los objetivos, aunque la situación en buen número de países haya empeorado o se haya estancado (Van der Hoeven, 2012). El análisis por regiones nos permitirá una visión más completa de la situación de cada una de las variables e identificar las áreas en las que sería conveniente intensificar los esfuerzos en cada región.

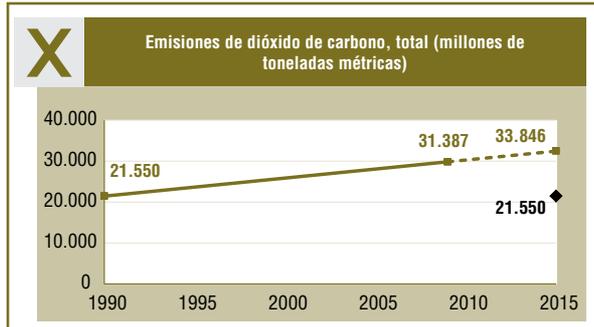
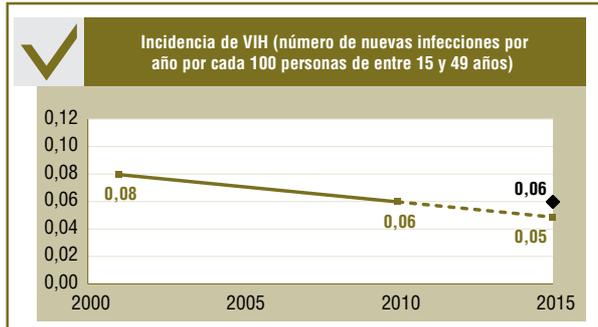
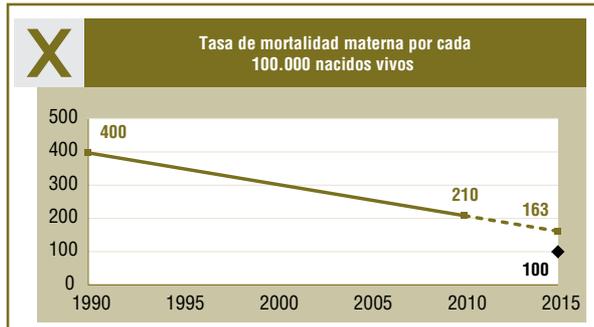
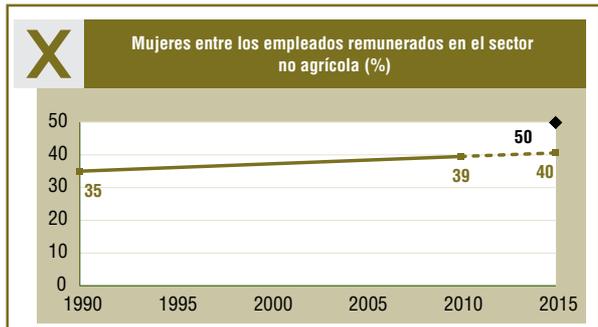
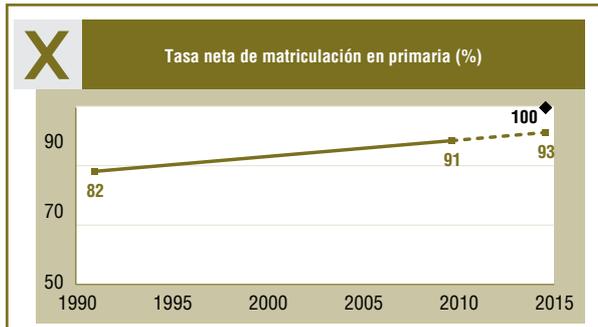
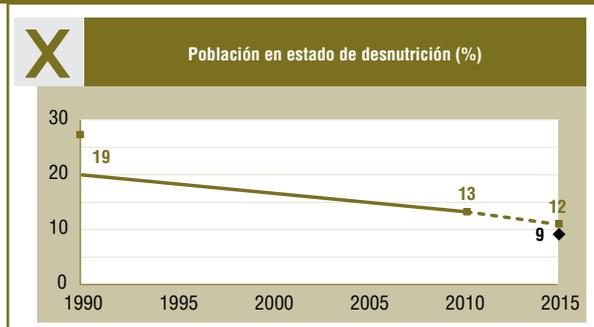
El gráfico 1 presenta una serie de gráficos que recogen la evolución de una selección de indicadores asociados a las

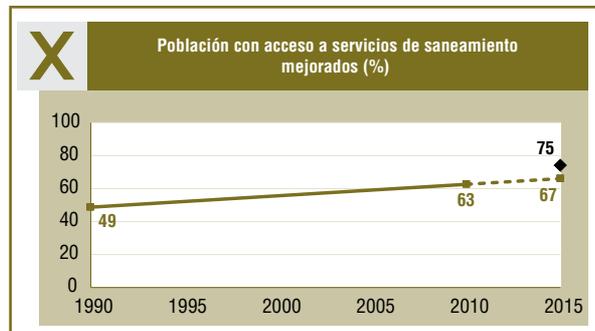
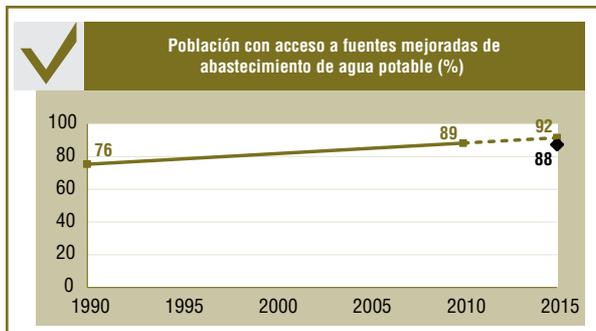
metas del milenio a escala global. En cada uno de los gráficos aparece el valor de cada indicador en el año 1990, o el posterior más cercano, el último dato disponible y la proyección para 2015. En los gráficos se recoge también el valor que debería alcanzar el indicador en el año 2015 si se cumpliera con el objetivo perseguido.

Como puede verse en este primer panorama, predominan los incumplimientos sobre los resultados satisfactorios, y los éxitos y los fracasos se reparten de forma desigual. Ya el juego de colores señala que son mayoritarios los indicadores y los lugares en los que no se han alcanzado los objetivos previstos. Los resultados más optimistas señalan a educación, sanidad y salubridad, lo que ha de saludarse como muy positivo, puesto que son objetivos de enorme importancia presente y de cara al futuro. El fracaso domina en el uso de los recursos naturales.

³ 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>.

GRÁFICO 1. Cumplimiento de los ODM* (Indicadores seleccionados)





* Para el mundo en su conjunto, excepto en el caso del primer gráfico (ingresos inferiores a 1,25) que, por falta de datos, es para regiones en desarrollo. Fuente: Elaboración propia.

— Evolución 1990-2011 - - - Proyección 2011-2015 ◆ Objetivo para 2015 ✓ Cumplimiento X No cumplimiento

Se han logrado avances significativos en muchos de los objetivos. Entre ellos en el que es considerado el principal: reducir a la mitad la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza extrema. "En todo el mundo –señala el citado informe de Naciones Unidas– el porcentaje de gente que vive en la pobreza extrema se ha reducido a la mitad. El mundo ha alcanzado el objetivo de reducir la pobreza cinco años antes de lo previsto. En las regiones en desarrollo la proporción de personas que vive con menos de 1,25 dólares al día cayó del 47% en 1990 al 22% en 2010. Aproximadamente 700 millones de personas menos vivían en condiciones de pobreza extrema en 2010 que en 1990".

Como anticipábamos y es conocido, los avances en países como China y, en menor medida, India encubren el fracaso en otras regiones. Es posiblemente el único objetivo que podría considerarse globalmente conseguido, aunque, conforme al panorama general, Asia occidental y, sobre todo, África subsahariana presenten unos resultados desoladores.

Se han realizado también avances en la lucha contra el paludismo y la tuberculosis y en casi todas las áreas de la salud, así como en la enseñanza primaria. Se señala en el informe:

"Más de 2.100 millones de personas lograron acceder a fuentes mejoradas de agua potable. En 2010, la proporción de población con acceso a ese tipo de fuentes llegó al 89% (76% en 1990). Esto significa que la meta relativa al agua potable se logró cinco años antes de la fecha programada, a pesar del crecimiento significativo de la población.

Entre 2000 y 2010 la tasa de mortalidad por paludismo a nivel mundial disminuyó en más de un 25%, y se calcula que en ese período se evitaron 1,1 millones de muertes. Es probable que en varias regiones, y también a nivel mundial, la tasa de mortalidad por tuberculosis se reduzca en 2015 a la mitad de los valores de 1990. Entre 1995 y 2011 se trató

con éxito a 51 millones de pacientes con tuberculosis, lo cual salvó 20 millones de vidas".

Pero es inadmisibles que (son frases que seguimos entresacando del informe de Naciones Unidas):

- "una de cada ocho personas de todo el mundo siga padeciendo hambre.
- demasiadas mujeres mueren durante el parto, a pesar de que contamos con los medios para evitar que mueran.
- más de 2.500 millones de personas carecen de instalaciones de saneamiento mejoradas, y de ellas, 1.000 millones siguen defecando al aire libre, lo cual constituye un grave peligro para la salud y para el medio ambiente.
- nuestros recursos están desapareciendo, dadas las continuas pérdidas de bosques, de especies y de poblaciones de peces, en un mundo que ya está sintiendo los impactos del cambio climático".

Vemos, pues, que las sombras y las luces se entrecruzan. Quizás esos contrastes y la profusión de datos pueden dejar una sensación confusa, sin que sepamos a qué carta quedarnos a la hora de fijar una valoración global. Vamos a intentar facilitar la visión concentrando más sintéticamente la información ofrecida, a modo de ampliación de la fotografía que estamos obteniendo.

Para ello, hemos agrupado las diversas metas en objetivos y subobjetivos homogéneos, obteniendo la media simple de cada grupo de indicadores, tanto global como para cada una de las áreas geográficas. Igualmente, hemos obtenido la media simple de las siete áreas para cada uno de los objetivos definidos. Ofrecemos así unos nuevos índices sintéticos más concentrados. Somos conscientes de que las medias así obtenidas distan de ser científicamente satisfactorias, pero creemos que sí pueden ser útiles para evaluar a simple vista el grado de cumplimiento con un cierto desglose, pero sin complejidad excesiva.

el suspenso evidente en África subsahariana, que queda en un mísero 37%.

Algo parecido sucede con la situación de hambre: las reducciones notorias en las dos zonas asiáticas citadas y en América Latina no pueden compensar, ni cuantitativa ni cualitativamente, los pésimos resultados en otras zonas del mundo. Aquí es la región de Asia occidental la que ofrece el lamentable peor resultado: ¡un 19%! Casi ese solo dato, con el ya citado de que una de cada ocho personas en el mundo sigue pasando hambre, serían suficientes para avergonzarnos y para calificar todos los esfuerzos de los ODM con un suspenso.

Las mejoras en agua potable y saneamiento han sido muy positivas. Este es uno de los objetivos que ha de considerarse que presenta un cumplimiento razonable, solo enturbiado, una vez más, por el escaso avance en África subsahariana.

Más satisfactorio, por presentar resultados más equilibrados, es el balance conseguido en cuanto a control de las grandes enfermedades y epidemias que tantas muertes prematuras causan en los países del sur. De la misma forma que el hambre nos empuja a la calificación global de suspenso, estos avances sanitarios nos permiten reconocer que el programa ODM ha merecido la pena. Sin embargo, de nuevo aparece un lunar tan importante como es el escaso avance conseguido en el objetivo 5, especialmente en los indicadores referidos a salud reproductiva. Afortunadamente, el aspecto más relevante en este grupo, el que se refiere directamente a la tasa de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos, ha de considerarse razonablemente mejorado.

Sin duda, el objetivo que presenta un balance más desastroso y preocupante es el que se refiere a los recursos naturales. Resulta triste que solamente África subsahariana evite el suspenso. Porque ello nos hace pensar que si alguna vez conseguimos que alcance satisfactoriamente el resto de los objetivos, será a costa de un desprecio absoluto por el medio ambiente y el uso racional de nuestros recursos naturales, como se observa en el conjunto del mundo.

Como señala el reiteradamente citado informe de Naciones Unidas que nos sirve de base, "la sostenibilidad del medio ambiente está gravemente amenazada... El aumento de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) se está acelerando. Hoy las emisiones son un 46% más altas que en 1990. Se siguen perdiendo bosques a un ritmo alarmante. La sobreexplotación de las poblaciones de peces marinos ha hecho que los rendimientos hayan disminuido. Ahora hay más áreas marítimas y terrestres protegidas, y a pesar de ello aves, mamíferos y otras especies van camino a la extinción a un ritmo cada vez mayor, tanto por el descenso de su población como por su distribución".

Por su importancia para el futuro, hay que lamentar que el objetivo de generalizar la escolarización infantil presente

unos resultados notoriamente insuficientes. Es satisfactorio lo conseguido en norte de África y América Latina y Caribe, pero muy pobre el dato en el resto del mundo. La cantidad de niños fuera del sistema escolar bajó casi a la mitad (de 102 millones a 57 millones) en los primeros 10 años del siglo, pero los avances parecen haberse detenido.

Como siempre, la desigualdad de renta afecta también a este aspecto, perpetuando las situaciones de marginación: los niños y los adolescentes de los hogares más pobres tienen una probabilidad tres veces mayor de no asistir a la escuela que los de los hogares más ricos.

A pesar de los avances observados, que han reducido levemente las diferencias, las niñas tienen mayor probabilidad que los niños de no ir a la escuela tanto primaria como secundaria, incluso si pertenecen a los hogares más ricos.

Por regiones, América Latina-Caribe, Asia oriental y norte de África nos presentan un predominio optimista, frente al claramente negativo de África subsahariana y Asia occidental.

Asia oriental, la más cercana al global satisfactorio, aunque suspende en el uso de recursos naturales y son muy insuficientes los avances en educación primaria y en atención a la salud materna.

Norte de África y América Latina, quizás los mejores exponentes del éxito de los ODM, pues se han conseguido avances muy importantes de forma generalizada, tanto en el seguimiento como en los logros alcanzados.

El Sudeste asiático queda a unas décimas del grupo anterior. Los pésimos (de hecho, los peores) resultados en el apartado de recursos naturales les impiden el "razonable" que predomina de forma generalizada en el conjunto de los restantes objetivos.

Asia meridional queda en un insuficiente claro, si bien hay que subrayar sus positivos resultados en la reducción de la pobreza y en la mejora de los índices de alfabetización y de las condiciones de salubridad.

Asia occidental ronda el suspenso, con muy malos resultados en objetivos tan importantes como la reducción de la pobreza y del hambre o la dignificación del empleo. Y sorprende que, a pesar de tan bajo crecimiento, sus indicadores de cuidado de los recursos naturales sean tan extremadamente negativos.

Pero donde el mundo entero suspende es en los resultados para África subsahariana. No consigue unos resultados de razonable éxito en ninguno de los grandes objetivos que hemos definido en este cuadro resumen. Incluso los suspenso superan a los insuficientes. Como venimos resaltando, el hecho de que los índices se fijen y sigan de forma global oculta las desigualdades. Quizás, incluso favorece su aumento, pues se presta más atención al éxito agregado que

al retraso en determinadas zonas y al aumento de las desigualdades. Volveremos más adelante sobre ello cara a la agenda post-2015.

3. EL OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ALIANZA GLOBAL PARA EL DESARROLLO

La necesidad de promover una alianza mundial para el desarrollo es, desde hace décadas, una demanda de la comunidad internacional preocupada por el desarrollo humano. Desde los primeros sesenta del pasado siglo, los países empobrecidos venían denunciando las negativas repercusiones que diversas políticas de los países avanzados tenían en sus procesos de desarrollo.

En 1969 la Comisión de Desarrollo Internacional de Naciones Unidas publicó el informe *Partners in Development* (Pearson, 1969) que constataba la necesidad de establecer compromisos internacionales con el objetivo de promover el desarrollo. Este informe ponía de relieve, por primera vez, varios de los aspectos centrales que debería incluir esa alianza mundial para el desarrollo (Naciones Unidas, 2013b).

Después de décadas de escasos resultados en desarrollo, en el año 2000 el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, redactó un informe preparatorio de la Asamblea del Milenio, que sirvió de base para la redacción de la Declaración del Milenio, en el que ponía de manifiesto la necesidad de lograr "un nuevo grado de coherencia en materia de políticas". Para ello, proponía, en concreto, fortalecer "el entramado financiero internacional, así como el régimen comercial multilateral. Debe lograrse una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, comerciales, de asistencia, financieras y de medio ambiente, de modo que todas apoyen nuestra meta común de ampliar los beneficios de la mundialización... En suma, es extremadamente difícil lograr la transición hacia un mundo más globalizado con fragmentos de políticas incompletas e incompatibles entre sí" (Naciones Unidas, 2000).

Tras la firma de la Declaración del Milenio por parte de los líderes mundiales, la Asamblea General de Naciones Unidas dio un nuevo mandato al secretario general con el fin de que preparara una guía general para el cumplimiento de los compromisos de la declaración, en la que se materializaron los compromisos de las diversas partes. Así, los países en desarrollo se comprometieron a cumplir en 2015 los objetivos del milenio 1 a 7, mientras que los países desarrollados fomentaría una Alianza Global para el Desarrollo que persiguiera la construcción de una globalización incluyente y equitativa, basada en el respeto y la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, mientras los objetivos 1 a 7 constan de metas e indicadores de cumplimiento claros y medibles, el objetivo 8 no establece compromisos expresos y cuantificables que debieran cumplir los países ricos para 2015, sino que se establecen una serie de compromisos voluntarios con el fin de establecer un entorno favorable al desarrollo. Y para ello, se centra en cuatro ámbitos: el fortalecimiento de la ayuda oficial al desarrollo, la mejora del acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados internacionales, la sostenibilidad de la deuda externa de los países pobres y la mejora del acceso a medicamentos esenciales y nuevas tecnologías. De esta manera, el ODM 8, al priorizar unos temas sobre otros, deja fuera aspectos cruciales de la gobernanza económica mundial, como la reforma de los sistemas financiero, monetario o comercial, o la cooperación internacional en temas impositivos.

También se cuestiona que las metas e indicadores del ODM 8 sean los más apropiados para promover el desarrollo en los países empobrecidos, o incluso para apoyar la consecución de los otros ODM, en especial en lo que se refiere a los indicadores de sostenibilidad de la deuda externa y de acceso a los mercados, tal y como se está demostrando ya al analizar las consecuencias que está teniendo la aplicación de políticas en esos sentidos en los países más pobres (Caliari, 2013). En cuanto a los indicadores relativos a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), si bien se reconoce que hasta recientemente pudieron tener un cierto impacto en el aumento de la ayuda para el desarrollo, sin embargo, como veremos más adelante, una vez que los países desarrollados entraron en crisis, los avances conseguidos se están viendo amenazados, cuando no revertidos.

La duda que surge, por tanto, es la siguiente: aun en el caso de que se estuviera cumpliendo lo establecido en el ODM 8, ¿estaría siendo beneficioso para el desarrollo, para los derechos humanos y para la consecución de los otros ODM? En opinión de expertos como Caliari y Darrow (2013), hay indicios claros de que algunas de las metas e indicadores, y la interpretación que se les ha dado, están resultando perjudiciales para los derechos humanos.

Por ello, desde muy diversos ámbitos se ve la necesidad de abordar la alianza global para el desarrollo desde una perspectiva mucho más amplia, que no puede ser otra que la de la coherencia de políticas para el desarrollo.

Como ya reconoce el Grupo de Tareas en el informe sobre el desfase en el logro de los ODM (Naciones Unidas, 2013b), "el objetivo 8 no abarcaba todos los aspectos de la alianza mundial para el desarrollo, cuyo alcance, según la definición de la Asamblea General en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, incluía los compromisos contraídos en la Declaración del Milenio, el Consenso de

Monterrey para la Financiación del Desarrollo y el plan de aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 20)".

La coherencia de políticas para el desarrollo, en su dimensión global, busca promover "la acción colectiva y concertada entre los países, de forma que asuma el carácter global de los desafíos (y sus soluciones) del desarrollo [...] una buena gobernanza global es la única vía para construir un desarrollo inclusivo global" (Plataforma 2015 y más, 2012). Y esa gobernanza global debe incluir ineludiblemente a los países en desarrollo, dándoles voz para definir en qué consiste ese entorno propicio para el desarrollo y cuáles serían las políticas globales a aplicar. Las organizaciones multilaterales deberían tener un papel crucial en esa gobernanza global. Sin embargo, en la actualidad, desde el sur global se denuncia que los principales organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Grupo de los 20 y algunos órganos de las Naciones Unidas, están sirviendo a los intereses de un pequeño grupo de países desarrollados, o más bien de sus élites económicas. En esta situación, es dudoso que estos organismos internacionales actúen en apoyo de una verdadera agenda para el desarrollo.

Los compromisos internacionales para una mayor coherencia de políticas están incluidos en numerosas declaraciones de organismos internacionales: en la Declaración del Milenio (2000), en el Consenso de Monterrey (2002); en el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005); en la Declaración de París (2005) y en la Agenda de Accra (2008); en el Tratado de Lisboa de la UE (2007); en el documento de resultados de la Cumbre Mundial sobre los ODM de 2010; en el documento de resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2011) y en la Estrategia para el Desarrollo de la OCDE (2012).

La Unión Europea tiene un compromiso legal con la coherencia de políticas para el desarrollo pero, al igual que ocurre a otros ámbitos, continúa existiendo un abismo entre discurso y práctica, como denuncia CONCORD. Al tiempo que se reitera en documentos y declaraciones este compromiso con la coherencia de políticas para el desarrollo, existen incoherencias entre los objetivos de desarrollo de la UE y sus políticas en temas como la alimentación, los recursos naturales y el cambio climático. La UE no lleva a cabo evaluaciones del impacto de sus políticas en los países empobrecidos. Asimismo, contribuye a que las empresas transnacionales sustraigan a los países pobres recursos cruciales para su desarrollo, al permitir la evasión y la elusión fiscal y los paraísos fiscales (CONCORD, 2013).

La gobernanza global en 2013

La alianza mundial para el desarrollo que reclama el ODM 8 debería sustentarse en una visión común sobre los retos globales que plantea el actual mundo globalizado y transnacional y en una voluntad política firme para hacerles frente mediante una gobernanza global eficaz, legítima y representativa.

Sin embargo, la configuración actual de dicha gobernanza global se encuentra bastante alejada de lo que debería ser. Por un lado, aunque la creación del G-20 haya mejorado la representatividad del G-7 y del G-8, su legitimidad como autoproclamado primer foro para la gobernanza económica global sigue siendo cuestionada, y no acaba de demostrar su eficacia para afrontar los retos globales. Después de seis años de crisis financiera, continúa pendiente la reforma en profundidad del sistema financiero y del sector bancario. La especulación con las monedas y la inestabilidad de los tipos de cambio están teniendo graves efectos sobre las economías más débiles. El cambio climático, la seguridad alimentaria y la protección social siguen sin ser abordados adecuadamente (CIDSE, 2013).

En la reunión del G-20 celebrada en Rusia en 2013, el principal avance fue la aprobación de un plan de acción para evitar que las empresas transnacionales eludan pagar impuestos en los países donde actúan mediante la aplicación entre filiales de precios de transferencia o la domiciliación en paraísos fiscales. La sociedad civil lleva años denunciando estos hechos, y por fin han conseguido incluir el tema en la agenda global, si bien se reclama la necesidad de exigir a las empresas el llamado *Informe país por país* (*Country-by-Country Reporting*, CbCR), en el que se describa en qué países tiene una empresa actividad económica y dónde paga impuestos, así como la información sobre los verdaderos dueños y quién controla las empresas, con el fin de evitar los flujos financieros ilícitos.

Pero también se aprecia un notable aumento del papel del sector privado empresarial en la gobernanza global en general, y en los temas relacionados con el desarrollo en particular. Las empresas están adquiriendo peso en las instancias globales, al conferirle estas un papel protagonista en el desarrollo y en el futuro de la gobernanza económica (Adams y Pinget, 2013).

Así, con el beneplácito de Naciones Unidas, las grandes empresas transnacionales están posicionándose en los debates en marcha sobre la futura agenda del desarrollo. Su voluntad de participar activamente en el rediseño de la gobernanza global se constata en las declaraciones e iniciativas del Foro Económico Mundial⁵, donde se apuesta

⁵ Véase, por ejemplo, el resumen ejecutivo del *Informe de la Iniciativa de Rediseño Global. Un asunto que nos concierne a to-*

por un nuevo sistema en el que los asuntos mundiales sean gestionados no por los estados, que no estarían a la altura, sino por una alianza formada por los grupos de interés (*stakeholders*), es decir, por las empresas transnacionales, los gobiernos con más poder, un grupo de intelectuales escogidos y algunos miembros invitados de la sociedad civil (Sogge, 2014).

En la práctica, las grandes transnacionales y sus fundaciones están participando, e incluso asumiendo el protagonismo, en varios de los programas y procesos en marcha en Naciones Unidas, en especial en los relacionados con temas como la alimentación, el agua o la energía. Ya desde 2002, a raíz de la Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, se desarrolló un plan de aplicación que dio lugar a cerca de 200 alianzas para el desarrollo sostenible, muchas de ellas con la participación del sector privado empresarial⁶. Del mismo modo, el secretario general de Naciones Unidas ha promovido alianzas específicas para acelerar el logro de los ODM⁷. La cuestión que se plantean numerosas organizaciones de la sociedad civil es: ¿cómo se puede aceptar financiación para la consecución de los ODM de transnacionales y sus fundaciones mientras que sus políticas empresariales despojan de derechos a grandes grupos de población?

Asimismo, diversos representantes empresariales participan en el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo post-2015 y en la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, ambas iniciativas también del secretario general de Naciones Unidas. En los informes de estos grupos, se incide en el papel especial del sector privado empresarial en la nueva alianza global para el desarrollo sostenible. Como señalan Adams y Pingeot (2013), "los debates en el seno de Naciones Unidas se han trasladado de la posibilidad de crear un instrumento multilateral que regule a las corporaciones transnacionales a lo que se ha llamado la mayor iniciativa de responsabilidad social corporativa en el mundo: el Pacto Global [...], una iniciativa voluntaria diseñada para alentar a las empresas a alinear sus operaciones y estrategias con diez principios en las áreas de los derechos humanos, el empleo, el medio ambiente y la corrupción".

Este nuevo modelo de gobernanza que se está imponiendo en Naciones Unidas, y las soluciones que se están proponiendo, suponen, según diversos representantes de la

dos: reforzar la cooperación internacional en un mundo más interdependiente, en http://www.weforum.org/pdf/grs2010/report/Executive-Summary_Spanish.pdf

⁶ <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1500>

⁷ Esta iniciativa está coordinada por la Oficina de las Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración (véase <http://www.un.org/partnerships/>).

sociedad civil y de los movimientos sociales, la imposibilidad de debatir sobre modelos alternativos al actual, al incorporar al sector privado empresarial como parte de la solución sin reconocer que también es parte del problema. Además, como señala Social Watch, se están rebajando drásticamente los estándares de referencia de Naciones Unidas⁸. Por ello, desde la sociedad civil se reclama que Naciones Unidas vuelva a asumir un papel central en la transformación para el cambio, en lugar de legitimar la idea de que no hay alternativa a las imposiciones del "libre mercado". Entre los principales problemas que plantea este modelo de gobernanza, puede destacarse que la participación del sector privado empresarial en el desarrollo implica riesgos, que son soporados por el sector público, mientras los beneficios son para los inversores privados y las empresas. El sector privado empresarial no asume responsabilidades ni tiene obligación de rendir cuentas. Como señala el *Informe del grupo de tareas*, "solo las partes interesadas oficiales pueden asumir compromisos en una alianza mundial y verse obligadas a rendir cuentas de ellos en los foros intergubernamentales". La falta de transparencia y de rendición de cuentas del sector empresarial oculta sus intereses privados. Además, existe un evidente desequilibrio de poder entre las partes, por no hablar de la ausencia total de democracia en esta nueva gobernanza global.

Por tanto, antes de hablar de una nueva alianza para el desarrollo que incluya a las transnacionales, debería fijarse un nuevo marco de rendición de cuentas, que asegure que los intereses de las partes implicadas, especialmente los de los participantes con mayor poder, estén verdaderamente alineados con los principios universales que establece la Carta de Naciones Unidas y su marco basado en los derechos humanos (Adams y Pingeot, 2013).

Volviendo a lo establecido en el ODM 8, a continuación revisamos la evolución de las metas e indicadores (véase cuadro 4) en los cuatro ámbitos en los que los países avanzados se comprometieron con el fin de reducir la pobreza para 2015: la ayuda oficial al desarrollo, el comercio exterior, la deuda externa y los medicamentos esenciales y nuevas tecnologías. Para ello, nos basamos principalmente en la información suministrada por el *Informe de 2013 del grupo de tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del milenio* (Naciones Unidas, 2013b).

⁸ Comunicado de prensa Social Watch: "Grupo de alto nivel propone a la ONU poner a los negocios, no a la gente, en el centro del desarrollo", 31 de mayo de 2013. <http://socialwatch.org/es/node/16011>

CUADRO 4. Lista oficial de metas e indicadores del ODM 8

<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>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</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>Acceso a los mercados</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>Sostenibilidad de la deuda</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>

Ayuda Oficial al Desarrollo

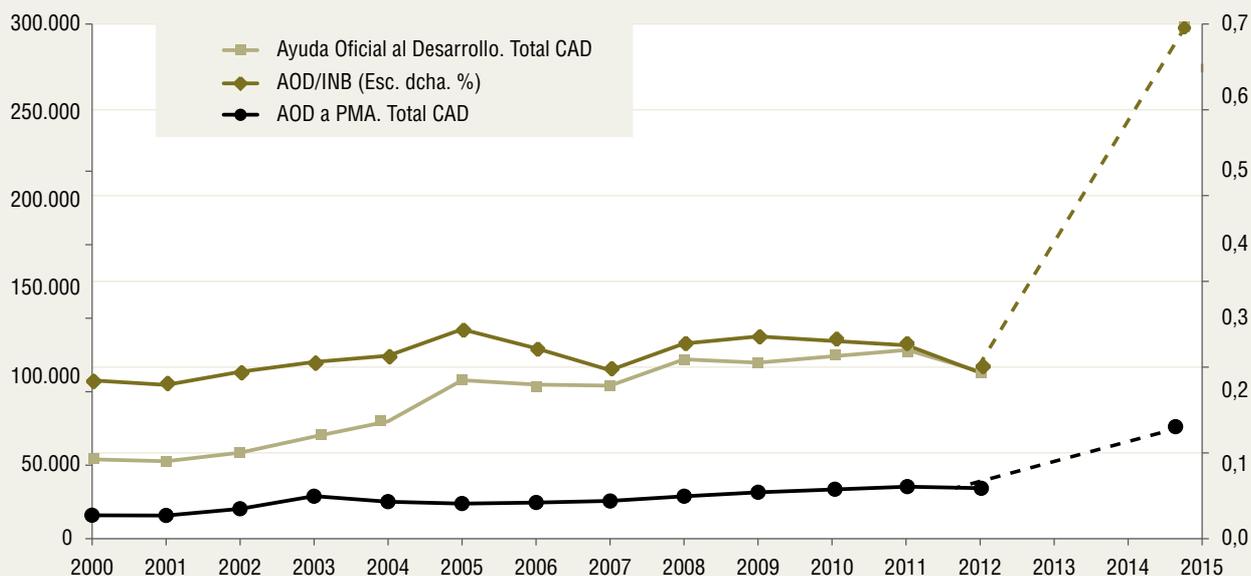
El primer grupo de indicadores establecidos para realizar el seguimiento del ODM 8 se refiere a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). A pesar de que los países desarrollados continuaron ratificando su compromiso con los ODM, en 2012 la AOD experimentó su mayor caída desde 1997⁹.

Por segundo año consecutivo, la AOD disminuyó, esta vez un 4% en términos reales, pasando de 134.607 millones de dólares en 2011 a 126.880 millones en 2012¹⁰. Esto

⁹ Excluyendo 2007, cuando terminaron unas operaciones excepcionales de alivio de la deuda.

¹⁰ AOD desembolsada neta, a precios corrientes. Datos del CAD de la OCDE, actualizados a febrero de 2014.

GRÁFICO 2. Evolución de la AOD, 2000-2011 y objetivo 2015 (en millones de dólares y porcentaje sobre INB)



Fuente: Elaboración propia con datos de <http://stats.oecd.org/>

significa que el porcentaje de AOD sobre el Ingreso Nacional Bruto (INB) conjunto de los países más desarrollados ha caído del 0,31% al 0,29%. Conviene señalar que este porcentaje en el año 1990 era del 0,32%. De los 25 países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, 16 países redujeron su ayuda. España fue el país que, de nuevo, más la redujo, un 49,7%, lo que unido a la caída de 2011 supone una reducción de la AOD española de un 67% en dos años, lo que supone el práctico desmantelamiento de la política pública española de cooperación al desarrollo.

Un año más, aumenta el desfase entre el volumen de AOD desembolsado y lo comprometido para el año 2015. Este desfase alcanza ya la cifra de 175.000 millones de dólares anuales. Y de acuerdo a la encuesta sobre los planes de gasto de los donantes que realiza el CAD, si bien se espera cierto aumento de la AOD en 2013, para los siguientes años se estancaría¹¹.

La AOD bilateral destinada a los países menos adelantados (PMA), que según los compromisos asumidos debería representar entre un 0,15 y un 0,20% del total de la AOD, disminuyó en 2012 y representa el 0,10% de la ayuda, mostrando una preocupante tendencia al abandono de los países más pobres. De hecho, el CAD ha identificado

nueve países, siete de ellos del África subsahariana, que no reciben ayuda suficiente de acuerdo a sus necesidades y a los criterios de asignación basados en el desempeño¹². Estos países también están en riesgo de no cumplir con los ODM.

Además de estos descensos, no toda la AOD que se computa como tal tiene efectos en la reducción de la pobreza y en la consecución de los ODM. Existen partidas de la AOD que no constituyen "ayuda real", ya que no implican a una verdadera transferencia de recursos a los países empobrecidos. Según Aidwatch-CONCORD, esta "ayuda inflada" incluiría la cancelación de la deuda, los costes de los estudiantes y de los refugiados en los países donantes, los intereses sobre los préstamos y la ayuda ligada. En 2012 se calcula que los fondos de ayuda inflada en la UE fueron 5.600 millones de euros, lo que reduce el porcentaje de la AOD de los 27 países miembros de la UE del 0,39% al 0,35% de su INB (CONCORD-Aidwatch, 2013a).

En cuanto a la ayuda ligada, aquella que los países conceden con la condición de que el país receptor la gaste en bienes y servicios del país donante, es un tipo de ayuda que restringe las opciones del país receptor y aumenta los

¹¹ OCDE (2013): "Outlook on Aid. Survey on Donors" Forward Spending Plans, <http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/OECD%20Outlook%20on%20Aid%202013.pdf>

¹² Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE: "Improved Identification and Monitoring of Potentially Under-Aided Countries" (2012), disponible en http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/Identification_and_Monitoring_of_Potentially_Under-Aided_Countries.pdf

costes de los proyectos. A pesar del consenso internacional sobre la necesidad de desligar la ayuda para aumentar su eficacia, en 2012 todavía un 15,4% del total de la AOD bilateral estaba ligada. Entre los grandes donantes, el 25,3% de la AOD bilateral de EEUU está ligada, y el 20,8% de la alemana. Además, según EURODAD, dos tercios de la ayuda de las agencias bilaterales no ligada formalmente se otorga también a proveedores de los países de la OCDE (EURODAD, 2014).

Por otra parte, en los últimos años se ha incrementado el peso de los créditos concesionales en el total de la AOD, es decir, de aquella parte de la ayuda que se concede en forma de préstamo de los gobiernos donantes y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) a los países en desarrollo en condiciones preferenciales.

Esta ayuda financiera debe tener un carácter concesional para poder considerarse AOD, es decir, al menos un 25% debe ser donación, utilizándose un tipo de descuento del 10%. Dado el entorno mundial de bajos tipos de interés, se están concediendo préstamos, y contabilizándolos como AOD, que no suponen ningún esfuerzo presupuestario para los países donantes, ya que estos consiguen los fondos en los mercados de capitales a un interés menor. Para los países receptores supone un aumento de su deuda exterior y se ven obligados a pagar altos tipos de interés a los donantes. Por ejemplo, en 2011, Francia, Alemania y el Banco Europeo de Inversiones informaron de préstamos por un importe de más de 2.500 millones de dólares a unos tipos de interés superiores al coste del capital en los mercados financieros¹³.

Eurodad, en un reciente informe, pone de manifiesto los problemas que implica la actual definición de "concesionalidad", y denuncia que los préstamos concesionales han sido el principal motor de acumulación de deuda en los países pobres muy endeudados. Asimismo, advierte de que el proceso en marcha de revisión de la metodología para definir la AOD, emprendido por el CAD, en vez de clarificar las reglas para impedir que los donantes contabilicen préstamos en condiciones de usura, podría ampliar la definición de la AOD para incluir otra financiación para el desarrollo que no supone obligaciones presupuestarias para los países donantes (Eurodad, 2014).

Asimismo, en el contexto actual de recortes de fondos para la AOD, también resulta preocupante el aumento de la utilización de estos fondos para apalancar inversiones privadas destinadas a proyectos en países en desarrollo, lo que viene acompañado de una nueva narrativa que justifica

su uso. Aunque no es un mecanismo nuevo, ya que viene utilizándose desde hace tiempo por el Banco Europeo de Inversiones y otras agencias bilaterales para subvencionar sus propios préstamos, se está fomentando su utilización por parte de los gobiernos donantes. La principal preocupación que suscita este mecanismo es el posible conflicto de intereses que puede darse entre los objetivos del sector privado y las necesidades de desarrollo y reducción de la pobreza de los países receptores de esos fondos. A ello contribuye la falta de transparencia del sector privado, que no tiene obligación de rendir cuentas de sus resultados en términos de desarrollo. También se duda de que estos fondos privados sean adicionales, es decir, si en ausencia de apoyo público, el sector privado hubiera realizado en cualquier caso esas inversiones. Y mientras esos fondos públicos se destinan a apoyar inversiones privadas, se dejan de utilizar para otros fines, como el apoyo a los servicios sociales básicos, que van en beneficio de la ciudadanía en general.

Acceso a los mercados

El comercio internacional de bienes se desaceleró en el año 2012, experimentando una tasa de crecimiento del 2% frente al 5% del año anterior. Esta ralentización se debe principalmente al menor dinamismo de las economías desarrolladas, aunque afectó también a los países en desarrollo que vieron cómo el crecimiento de sus exportaciones se reducía hasta el 4% (UNCTAD, 2013a).

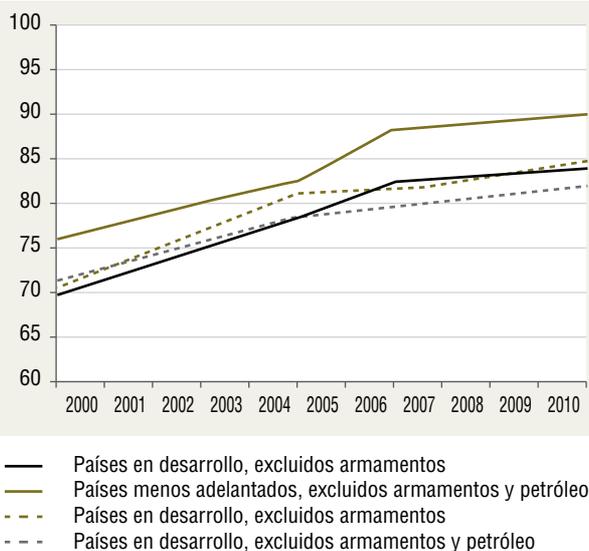
Un primer análisis de los indicadores asociados a la "meta comercial"¹⁴ parece constatar que el acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados ha mejorado en los últimos años. Así, el porcentaje de las exportaciones de los países en desarrollo y de los países menos adelantados con acceso libre de derechos a los mercados de los países desarrollados se ha incrementado en los últimos años hasta alcanzar el 80% y 83% respectivamente en el año 2011 (gráfico 3). Por otra parte, el arancel promedio impuesto por los países desarrollados a todas las importaciones en el período 2010-2011 se aproximó al 5%, en tanto que la tasa media aplicada a los productos no agrícolas no superó el 2,5% (OMC, 2013: 55).

Sin embargo, un análisis más detallado pone en cuestionamiento estos supuestos progresos. Así, la reducción generalizada de los aranceles medios para todos los países en el marco de las negociaciones multilaterales y bilaterales ha erosionado el margen de preferencia real de los países

¹³ Carta del expresidente del CAD de la OCDE Richard Manning en el *Financial Times*, April 9, 2013: "OECD is Ignoring its Definition of Overseas Aid". <http://www.ft.com/cms/s/0/b3d73884-a056-11e2-88b6-00144feabdc0.html>

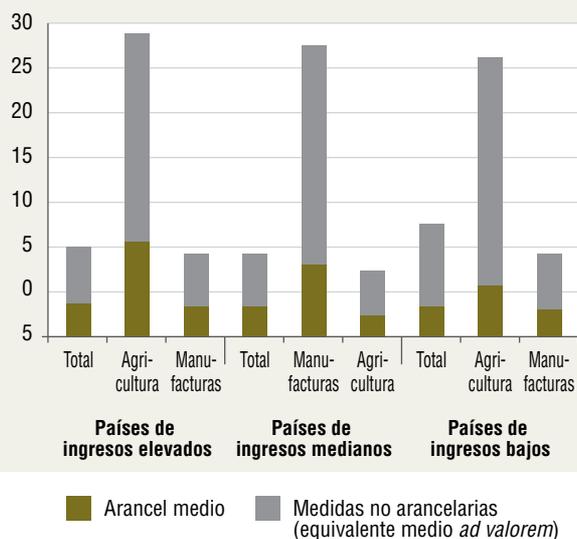
¹⁴ La "meta comercial" consiste en "Desarrollar más aún un sistema financiero y comercial abierto, basado en reglas, previsible y no discriminatorio".

GRÁFICO 3. Proporción de importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados admitidas libres de derechos, 2000-2011 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de ONU 2013.

GRÁFICO 4. Aranceles y medidas no arancelarias que afectan a los exportadores (promedio de aranceles *ad valorem* y equivalentes en medidas no arancelarias, 2000-2010; porcentaje)



Fuente: Informe de 2013 del Grupo de Tareas sobre el Desfase en el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

en desarrollo y de los PMA frente al resto de países, de tal forma que del 83% de exportaciones de los PMA que entraron libres de derechos a los mercados de los países desarrollados en 2011, solo el 52,7% correspondía a un acceso preferencial real¹⁵ (ONU, 2012).

Los bajos niveles medios de los aranceles ocultan, además, que determinados productos clave en las exportaciones de los países en desarrollo soportan aranceles promedio más elevados, como las prendas de vestir (8%) o los productos agrícolas (7%) (ONU, 2013). Los aranceles medios tampoco reflejan el impacto de las medidas no arancelarias¹⁶, que restringen el comercio de forma significativa y afectan especialmente a los países en desarrollo al disponer de menos capacidad y recursos para poder cumplir con estos requisitos. Según la UNCTAD, el impacto de estas medidas es especialmente importante en el caso de los productos agrícolas. Así pues, si se calcula el impacto que esas medidas tendrían en términos arancelarios, el tipo arancelario medio aplicado a los productos agrícolas de los

países en desarrollo pasaría de alrededor de un 5% al 27% (gráfico 4).

Por otra parte, no se debe olvidar que el comercio internacional no genera ganancias generalizadas para todos los países ni para todos los sectores y personas dentro de cada país, sino que sus posibles beneficios se distribuyen de forma desigual, y que facilitar el acceso a los mercados no es, por lo tanto, suficiente para mejorar la situación de los países en desarrollo. Unas reglas de juego justas que garanticen procesos de negociación transparentes, democráticos e inclusivos son imprescindibles para que el acceso a los mercados no favorezca solo a unos pocos.

La Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), conocida también como la Ronda del Desarrollo, nació supuestamente con la aspiración de corregir los desequilibrios y desigualdades generadas por unas reglas comerciales injustas. A pesar de ello, pocos han sido los avances en la mayoría de las cuestiones cruciales para el desarrollo (Stiglitz, 2007).

La falta de acuerdo entre los países desarrollados, interesados en ampliar la naturaleza de los asuntos que se negocian en la OMC para incluir sectores de interés para sus mercados, y los países en desarrollo, reacios a adquirir más compromisos que pudieran limitar su capacidad para definir políticas nacionales, bloqueó las negociaciones de la OMC durante más de 10 años. Ante las dificultades para conseguir sus objetivos en el marco multilateral, los países enriquecidos han preferido apostar por acuerdos comerciales regionales (ACR) donde pueden hacer uso de su mayor

¹⁵ El acceso preferencial real hace referencia al porcentaje de exportaciones procedentes de los PMA que entran libres de derechos en el marco de programas preferenciales establecidos específicamente para estos países, en comparación con las exportaciones que entran libres de derechos con arreglo a la cláusula de Nación Más Favorecida y que son aplicables a productos pertenecientes a determinadas líneas arancelarias con independencia de que procedan o no de PMA.

¹⁶ Incluyen medidas que pueden ser utilizadas para obstaculizar el comercio, como las normas sanitarias y fitosanitarias, la exigencia de determinados requisitos técnicos o las normas de origen.

poder de negociación para incluir compromisos de liberalización que van más allá de lo establecido en el seno de la OMC¹⁷ (ONU, 2013).

En este contexto, en diciembre de 2013 tuvo lugar en Bali la última conferencia ministerial de la OMC. Celebrada bajo la urgencia de recuperar la confianza en el sistema de comercio multilateral, la conferencia se cerró con un acuerdo que para muchos significa la reactivación de la OMC. A la espera de comprobar las implicaciones de este acuerdo para el sistema de comercio internacional a medio y largo plazo, lo que sí está claro es que se trata de otro acuerdo que "carece de equilibrio" en cuanto a las obligaciones y beneficios para países desarrollados y en desarrollo (Red del Tercer Mundo, 2013¹⁸).

Así, los países desarrollados impusieron, una vez más, su agenda y consiguieron que se adoptase un tratado vinculante en relación con la facilitación de comercio¹⁹. El cumplimiento de este tratado, que obliga a todos los países a simplificar sus procedimientos aduaneros y a modernizar sus instalaciones para agilizar las importaciones, no supondrá grandes esfuerzos para los países ricos, pero sí para los países en desarrollo, quienes deberán asignar fondos de sus limitados presupuestos nacionales a estos fines. Al tener como objetivo el incremento de las importaciones, estas medidas podrían tener efectos negativos sobre las balanzas comerciales de aquellos países con menor capacidad de exportación (Centro del Sur, 2013). Movimientos sociales denuncian, además, que este acuerdo beneficia a las grandes multinacionales, que son las que controlan la mayor parte del comercio mundial (SMAA, Gerak Lawan y La Vía Campesina, 2013²⁰).

Poco consiguieron a cambio los países en desarrollo. No se llegó a un acuerdo para modificar las normas sobre subvenciones agrícolas que dificultan la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, con lo que se perdió la oportunidad de alcanzar una solución permanente que garantizase el derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria de los pueblos. Finalmente se firmó una "cláusula de paz" por un período de cuatro años durante el cual no se podrán presentar casos jurídicos contra aquellos países que dispongan de este tipo de programas mientras se trata de alcanzar una solución definitiva. En

la práctica este acuerdo tiene unos efectos muy limitados, pues solo es aplicable a los programas ya existentes y exige que los países declaren previamente estar incumpliendo las normas de la OMC relativas al límite de subvenciones admitido para poder acogerse al mismo (Red del Tercer Mundo, 2013).

En el resto de asuntos de interés para los países en desarrollo tampoco se han registrado avances significativos. La eliminación de las subvenciones a la exportación continúa sin ser una realidad a pesar del compromiso de todos los países de suprimirlas para el año 2013; y, previsiblemente, los acuerdos alcanzados sobre ayudas a los PMA en el acceso a los mercados, normas de origen, algodón y servicios no supongan mejoras reales al no ser vinculantes.

Sostenibilidad de la deuda externa

El final de las iniciativas de alivio de la deuda dirigidas exclusivamente a países pobres muy endeudados y de Alivio de la Deuda Multilateral abren un período de incertidumbre marcado por la complejidad de instrumentos existentes y la ausencia de un mecanismo consensuado de reestructuración de la deuda²¹ que permita atajar el problema del sobreendeudamiento global, haciendo que las cargas recaigan sobre los principales responsables del desorbitado volumen alcanzado.

Si bien el conjunto de los países en desarrollo continúan mostrando una baja relación nivel de deuda externa/PIB y deuda pública/PIB en comparación con los niveles tradicionales, los datos agregados enmascaran el elevado riesgo de los países del Caribe²². Muchos de estos pequeños estados, con una gran dependencia de las economías estadounidense y europea, así como del turismo, resultan particularmente afectados por la última crisis financiera. Además, la progresiva erosión de las preferencias comerciales²³ y los

¹⁷ Actualmente hay más de 247 ACR vigentes (ONU, 2013).

¹⁸ Red del Tercer Mundo: Pobres resultados en Bali.

¹⁹ La facilitación de comercio hace referencia a la supresión de obstáculos al movimiento transfronterizo de mercancías (por ejemplo, simplificación de los procedimientos aduaneros).

²⁰ "The WTO Pushes Through Bad Deal in the Final Hours: Developed Countries and TNCs are the Big Winners", Press Release.

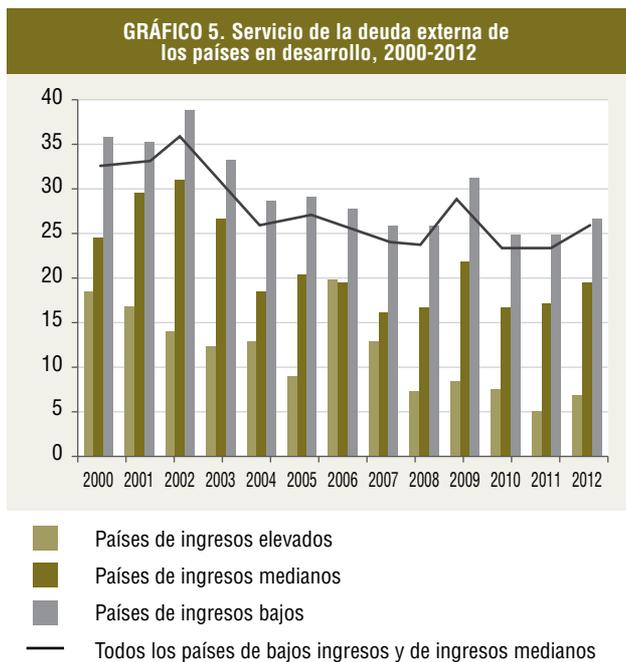
²¹ La comunidad internacional ha aceptado algunos principios generales como "la distribución equitativa de la carga" entre deudores y acreedores tal como pide el Consenso de Monterrey, y la "previsibilidad jurídica", propuesta en la Declaración de Doha. No obstante, esos principios deben institucionalizarse mediante prácticas concretas tal y como recoge el documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Programa de Acción de Estambul.

²² Belice, Granada, Jamaica y Saint Kirrs y Nevis trataron de reestructurar su deuda en 2012.

²³ La aplicación de las nuevas medidas que establece el nuevo esquema del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), en vigor desde el pasado día 1 de enero de 2014 y aplicable hasta diciembre de 2023 por la Unión Europea, establece una serie de modificaciones. Mientras que el anterior esquema establecía

episodios climatológicos han acentuado el declive de estas economías, obligadas a acceder a nueva financiación.

Por contra, la evolución del nivel de endeudamiento de los países de bajos ingresos del África subsahariana, muchos de los cuales se acogieron a los programas de alivio de la deuda durante los últimos decenios, muestra un descenso desde los 18 países a finales de 2006 a ocho en junio de 2013. Sin embargo, la carga del servicio de la deuda externa en relación a las exportaciones presenta un preocupante incremento de más del 2% respecto a 2011 en los países de ingresos bajos y medianos, debido especialmente al descenso de las exportaciones, evolución que también se observa en países de ingreso altos (véase gráfico 5).



Fuente: Informe de 2013 del grupo de tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

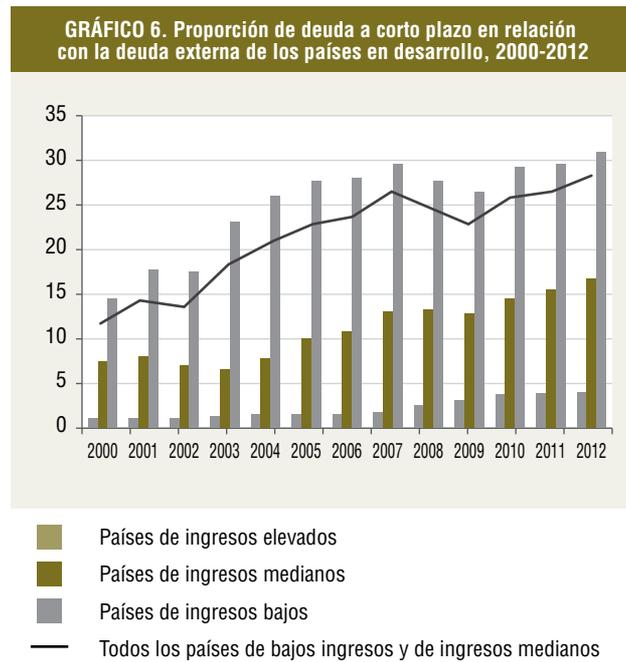
Los saldos fiscales, estrechamente relacionados con el grado de endeudamiento, muestran en la mayor parte de los países en desarrollo alguna mejoría que, sin embargo, no puede hacer olvidar a los gobiernos las consecuencias sociales derivadas del cumplimiento de las recetas ortodoxas. Por su parte, la cuenta corriente, cuyo déficit determina la necesidad de endeudamiento externo, ha continuado deteriorándose en 2012. Moderado en el caso de los países de bajos ingresos, el déficit llega a duplicarse en el caso de los

que 176 países se pudieran beneficiar de las preferencias, con el nuevo sistema está previsto que sean solo 87 los países beneficiarios.

países con ingresos medianos-bajos, mientras que los de ingresos medianos-altos ven disminuir sus excedentes año a año.

En cuanto a la composición de la deuda pública, el peso del corto plazo, medido tanto en relación al PIB como a la deuda global y tanto en el caso de los países de ingresos bajos y los países de ingresos medianos-altos, continúa su crecimiento (véase gráfico 6).

Otro importante rasgo del endeudamiento es el creciente recurso a un endeudamiento en condiciones no concesionarias²⁴ por parte de los países en desarrollo. Durante 2012 y 2013, Tanzania, Ruanda o Zambia emitieron bonos garantizados con amplios márgenes en los mercados inter-



Fuente: Informe de 2013 del grupo de tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

nacionales de capital, con el riesgo añadido que implica su dependencia exportadora de unos productos básicos sometidos a una gran volatilidad de precios. La especulación con los bonos adquiridos por los inversores extranjeros, con apuestas sobre la evolución de los tipos de interés y de cambio, expone a estos países a los efectos perturbadores de una salida rápida de los fondos. Además, la deuda está aumentando también en el plano subnacional (con pasivos asociados a empresas públicas, garantías estatales e influencia de los sistémicos sistemas bancarios).

²⁴ La deuda en condiciones concesionarias se define como préstamos con un elemento de donación original del 25% o más.

Si observamos cuál ha sido el progreso de las mencionadas iniciativas a favor de los países pobres muy endeudados²⁵, si bien han logrado liberar recursos destinados al servicio de la deuda para el aumento del gasto para reducir la pobreza, la ausencia de una base jurídica hace depender el proceso de alivio de la capacidad de persuasión de instituciones como el BM o el FMI o, incluso, de los esfuerzos de los propios PPME ante sus acreedores, lo que no ha evitado 16 litigios frente a ellos en 2013.

Tras la segunda guerra mundial, los escasos flujos internacionales de capital y los controles hacían del establecimiento de un marco para la reestructuración de la deuda soberana una cuestión menor. Hoy, la libre y desregulada movilidad de capitales está detrás de los insostenibles niveles de deuda acumulados, las potenciales fugas de inversores, las consecuentes crisis cambiarias y los enormes costes sociales.

Dificultades como el determinar el nivel de deuda que supone un riesgo grave, el riesgo moral de que los acreedores, como ya ha sucedido, no calculen correctamente los riesgos a sabiendas de que los rescates se producirán o la complejidad del proceso de reestructuración, con la necesidad de contactar con instituciones y organizaciones oficiales como el Club de París (del que no son miembros un número creciente de acreedores bilaterales, lo que obliga a contactos ulteriores) o el Club de Londres (grupo oficioso de acreedores privados con diferentes procedimientos), no justifica que no exista en la actualidad ningún mecanismo que resuelva globalmente el problema de la deuda soberana, tal y como se pide en la meta 8D del Objetivo de Desarrollo del Milenio 8.

Hace ya un decenio, el FMI examinó una propuesta de reforma de la arquitectura para la reestructuración de la deuda que chocó con la oposición del sector financiero, varios gobiernos y el argumento de un contexto económico aparentemente propicio. Por tanto, con el escepticismo que generan tanto la indudable dificultad del proyecto como las experiencias anteriores, las deliberaciones en la Asamblea de Naciones Unidas del pasado octubre de 2012, los debates del Consejo Económico y Social o los promovidos por la UNCTAD o el FMI, han de culminar en un marco normativo

²⁵ De los 39 países que están o podrían estar habilitados para la asistencia a través de la Iniciativa para los PPME, 35 ya están recibiendo del FMI y otros acreedores la totalidad del alivio de la deuda tras alcanzar el punto de culminación. Tres países que podrían estar en condiciones aún no han alcanzado el punto de decisión y un país, Chad, sí lo ha alcanzado y se ha beneficiado del alivio transitorio de la deuda. Ello en el marco de la Iniciativa a favor de los PPM iniciada en 1996, consolidada en 1999 y complementada por la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multinacional (IADM) en 2005.

que asegure la contribución al desarrollo del instrumento del crédito y su uso por parte de gobiernos, empresas privadas y familias.

Los ciudadanos han de exigir a sus gobiernos un endeudamiento responsable, idea que enlaza con la propuesta de los movimientos sociales, también europeos, por la determinación y no pago de la deuda ilegítima. Ha de extenderse esta exigencia a los acreedores, en cuanto a las condiciones, fines y consecuencias de sus préstamos²⁶.

Por tanto, las reestructuraciones que necesariamente se producirán han de contar con un marco normativo que asegure tanto la distribución equitativa de los costes del impago como unos mínimos de gasto social en los presupuestos nacionales. Cuestión política en la que la transparencia debe brindar a la ciudadanía la oportunidad de conocer cómo y con qué eficacia se defienden sus derechos, al tiempo que debe presionar a los grupos de trabajo para lograr avances significativos en la nueva arquitectura o, en otro caso, denunciar de manera alta y clara las causas de un nuevo fracaso.

Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles

Tal y como se muestra en el último informe de Naciones Unidas, en los países de bajos ingresos y de ingresos medianos-bajos, el acceso a los medicamentos esenciales no ha mejorado y los centros de expedición aún no están debidamente abastecidos²⁷. Después de casi 15 años trabajando hacia el cumplimiento de los ODM, los precios continúan siendo preocupantemente altos²⁸, superando con creces el indicador de asequibilidad de la OMS, que establece como precio accesible de un tratamiento médico el equivalente a un día de salario²⁹ (ONU, 2013b).

²⁶ Tanto la UNCTAD como el Consejo de Derechos Humanos han alentado a todos los gobiernos, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y al sector privado a que tengan en cuenta una serie de principios rectores sobre deuda externa y derechos humanos que corren el riesgo de quedarse en papel mojado.

²⁷ La disponibilidad media, entendida como el porcentaje de centros con existencias del medicamento en cuestión el día en que se recogieron los datos, de medicamentos genéricos en los servicios de salud del sector público dentro del grupo de países incluidos en la muestra era del 57%, mientras que en los centros del sector privado era del 65% (ONU, 2013b).

²⁸ En los países de ingresos bajos y medianos-bajos, los precios eran, por término medio, 3,3 veces más altos que los precios de referencia internacionales. Estos precios de referencia pueden verse en la Guía Internacional de Indicadores de Precios de Medicamentos de Management Sciences for Health (MSH), disponible en <http://erc.msh.org/mainpage.cfm?file=1.0.htm&module=DMP&language=spanish>

²⁹ En Burkina Faso y en Nicaragua se necesita el salario de más de

Para mejorar esta situación es necesaria una mejor comprensión de los vínculos entre las políticas de salud pública, la innovación, la propiedad intelectual y el comercio internacional. Se necesita con urgencia una mayor cooperación internacional acerca de la formulación de políticas que contribuyan a promover la producción de medicamentos esenciales de alta calidad, a precios asequibles y contribuir así a mejorar la salud de todas las personas, especialmente de aquellas en situaciones de vulnerabilidad.

En esta línea, se han aprobado recientemente varias medidas para mejorar la vinculación entre las políticas y el acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles, como son: el Plan de acción mundial 2013-2020³⁰; la hoja de ruta sobre la responsabilidad compartida y solidaridad mundial para la respuesta al SIDA, la tuberculosis y el paludismo, como estrategia para una intervención sostenible y promovida por África para 2012-2015³¹; y la Declaración de Londres sobre enfermedades tropicales desatendidas, donde un grupo de compañías farmacéuticas y diversos asociados públicos y privados acuerdan ampliar los programas ya existentes y otras intervenciones para tratar las enfermedades tropicales desatendidas y promover la investigación y el desarrollo mediante asociaciones y el ofrecimiento de financiación para desarrollar tratamientos de próxima generación.

Sin embargo, a pesar de estas medidas, deben seguir haciéndose mayores esfuerzos para fomentar y facilitar la producción local de medicamentos de calidad y trabajar en iniciativas públicas que hagan frente al sistema de patentes, como, por ejemplo, permitiendo la ampliación del acceso a los pacientes de bajos ingresos de otros países a medicamentos mientras dura la vigencia de dicha patente. En este sentido, cabe destacar los logros de los gobiernos del Ecuador, Indonesia e India, que han conseguido que a través del uso de licencias obligatorias³² disminuya el precio

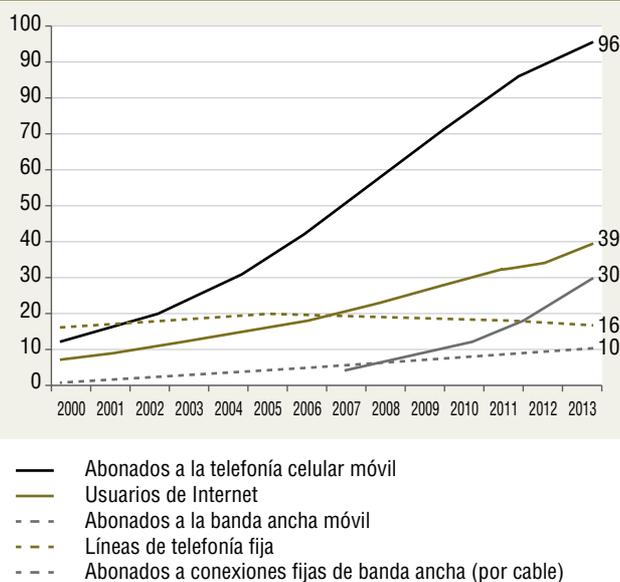
15 días para comprar el medicamento de marca, y de seis o más para el genérico de precio más bajo (ONU, 2013b).

³⁰ Trata de promover el cumplimiento de este compromiso mediante el fortalecimiento de los sistemas de salud y la supervisión de los progresos hacia el logro de metas voluntarias de alcance mundial, entre las que se incluye el acceso a las tecnologías básicas y a los medicamentos esenciales para tratar las enfermedades no transmisibles (ONU, 2013b).

³¹ A petición de la Unión Africana en su asamblea en enero de 2012, la Comisión de la Unión Africana y el Organismo de Planificación y Coordinación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) trabaja en esta hoja de ruta en colaboración con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) (ONU, 2013b).

³² Cuando se aplica el sistema de licencias obligatorias, el gobierno que expide la patente debe permitir a un tercero, que podría ser un

GRÁFICO 7. Tendencias mundiales del acceso a las TIC, 2000-2013



Fuente: UIT, base de datos sobre indicadores TIC/telecomunicaciones mundiales.

de medicamentos para luchar contra enfermedades como el VIH/SIDA y la hepatitis B, entre otras.

Acceso a las nuevas tecnologías

La meta 8F se refiere a facilitar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en colaboración con el sector privado. Si se utilizan indicadores como el número de líneas de teléfono fijo y móvil y número de usuarios de Internet se observa cómo el acceso a las TIC continúa aumentando, en particular en lo que a telefonía móvil y a banda ancha se refiere³³.

De hecho, el crecimiento del número de personas que utilizan Internet en los países en desarrollo supera al registrado en los países desarrollados, con un aumento del 12% y 5%, respectivamente, en 2013. Además, en este mismo año, el 65% de los usuarios de Internet se encuentra en los países en desarrollo, lo que representa un 20% más que en 2005. Otro aspecto que está en vías de mejora es el costo

organismo gubernamental, producir o importar un medicamento patentado sin permiso del titular de la patente (ONU, 2013b).

³³ Según estimaciones de 2013, el número de abonados a teléfonos celulares móviles ha ascendido a 6.800 millones de personas en el mundo, lo que representa una tasa de penetración del 96%; el número de abonados activos a la banda ancha móvil ha aumentado más del 30% anual en los tres últimos años, mientras que el número de líneas de telefonía fija continúa disminuyendo desde 2006 (ONU, 2013b).

de los servicios de TIC, que continúa disminuyendo desde el año 2011, aunque sigue habiendo grandes diferencias de precio entre países desarrollados y en desarrollo.

En cuanto a los efectos de las TIC sobre el desarrollo, si bien son muchos los ámbitos que se ven afectados de manera positiva, como pueden ser los métodos agrícolas sostenibles y la seguridad alimentaria para reducir el hambre; las fuentes sostenibles de energía o el acceso al agua potable, cabe destacar el importante papel que cumplen las TIC en las áreas de gobierno electrónico, clima y gestión de riesgos en desastres.

En cuanto al gobierno electrónico³⁴, los gobiernos nacionales y locales de los países desarrollados y en desarrollo han adoptado soluciones en línea para mejorar su eficiencia, eficacia, flexibilidad y contacto con el público. Así pues, al mismo tiempo que la ciudadanía tiene mayor acceso a los servicios ofrecidos por los gobiernos, puede observarse una mayor participación ciudadana a través de estos servicios³⁵. Sin embargo, en este campo, la brecha digital sigue siendo notable en África, cuyo índice medio de desarrollo del gobierno electrónico es aproximadamente la mitad del promedio mundial.

Con respecto al acceso a las tecnologías relacionadas con el clima, antes de 2015 se aprobará un acuerdo universal sobre el cambio climático que entrará en vigor en 2020³⁶ y que muestra la importancia del desarrollo y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo para la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático. En esta línea, los gobiernos llevarán a cabo un consorcio para albergar el Centro y Red de Tecnología del Clima, cuyo objetivo es acelerar la transferencia de tecnología y de personal especializado en cuestiones climáticas a los países en desarrollo y ampliar las asociaciones internacionales para acelerar la difusión de tecnologías ecológicamente racionales.

Por último, el acceso a la tecnología juega un papel muy importante en la mitigación del efecto de los desastres naturales. El perfeccionamiento de las nuevas tecnologías puede hacer que los países altamente vulnerables a las catástrofes naturales, como pueden ser los pequeños estados insulares

en desarrollo o muchos países de África subsahariana, controlen anticipadamente los riesgos de los desastres naturales y puedan llevar a cabo acciones tempranas de advertencia a corto plazo y estrategias a largo plazo, realizando inversiones destinadas a la mitigación de estos riesgos.

A pesar de lo mencionado anteriormente, para que los beneficios de las TIC contribuyan al cumplimiento de los ODM, deben estar disponibles y ser asequibles para un alto porcentaje de la población y deben ir reduciéndose cada vez más las brechas existentes entre los países y dentro de ellos.

Perspectivas de futuro

La aprobación en 2000 de los ODM supuso un momento histórico de compromiso mundial por la reducción sustancial de la pobreza extrema y el hambre en el mundo, así como por un fuerte impulso a la educación y mejoras en la salud, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental. El último de los objetivos, fomentar una asociación mundial para el desarrollo, ponía el acento en el compromiso activo de los países del norte en la consecución de los ODM.

Desgraciadamente, salvo honrosas excepciones, este último objetivo es el que presenta resultados más desesperanzadores. El compromiso de los países ricos sigue mostrando una racanería inconcebible. Es triste que España, que había marcado algunos años una senda positiva, haya retrocedido tan brutalmente estos últimos años, al socaire (¿con el pretexto?) de la crisis. Es triste que, todavía hoy, buena parte de la población ignore incluso la existencia de los compromisos del milenio.

El juicio es enormemente pesimista cuando se observa que tiende a acrecentarse la tentación de esconder puros intereses comerciales bajo el paraguas de una pretendida cooperación al desarrollo que sirve a los intereses de los países donantes, no a las necesidades de los receptores del sur.

Quizás por ello, los pesimistas acertaron y parece claro que en 2015 no se logrará el cumplimiento de la mayor parte de los ODM según hemos reflejado en páginas anteriores.

Sin embargo, el proceso ha tenido muchos aspectos positivos. En los países del sur, especialmente, ha permitido una mejor conciencia de los gobiernos y la opinión pública, ha orientado más adecuadamente la fijación de prioridades y ha posibilitado mejoras notorias en la reducción de la pobreza, en educación y en sanidad en muchos países. Los ODM han sido importantes también para que la ONU y las agencias de cooperación fijaran sus políticas acordes con los criterios que definen.

La cuantificación de las metas ha posibilitado también el seguimiento efectivo del proceso. Que Naciones Unidas presente periódicamente los datos de evolución del grado de

³⁴ Según el Banco Mundial, el gobierno electrónico hace referencia al uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos.

³⁵ La participación ciudadana y las consultas gubernamentales con la ciudadanía a través de las TIC aumentaron un 73% entre 2010 y 2012 (ONU, 2013b).

³⁶ "Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 18º período de sesiones celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18º período de sesiones" (FCCC/CP/2012/8/Add.1), 28 de febrero de 2013; disponible en unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/spa/08a01s.pdf

(in)cumplimiento de los ODM y que el Banco Mundial se haya involucrado desde el primer momento con la declaración del milenio, también ha de considerarse positivo.

La experiencia y los conocimientos obtenidos en este proceso facilitarán la continuación de los avances futuros. Por ello es muy importante conseguir que la agenda post-2015 subsane los errores detectados. Los objetivos que se fijen pueden marcar cuál haya de ser la dirección de las políticas durante muchos años.³⁷

Esa experiencia muestra que no basta con fijar objetivos más o menos ambiciosos de forma parcial si los factores institucionales no juegan en la misma dirección. Los objetivos fundamentales para el nuevo periodo han de ser erradicar la pobreza extrema (en 2000 se fijó tan solo reducir a la mitad) y el hambre, así como reducir las desigualdades mundiales. Este segundo aspecto, tan olvidado habitualmente, es condición necesaria para consolidar paulatinamente una estabilidad en las políticas de lucha contra la pobreza en el mundo.

Como señalábamos anteriormente, al haberse establecido los objetivos como valores promedio, los indicadores no reflejan la situación de los más desfavorecidos o excluidos, que normalmente se encuentran muy por debajo de cualquier línea trazada a partir de estos valores (Nayyar, 2012).

Si en las variables claras ponemos el objetivo en la erradicación absoluta, ya no podremos escudarnos en medias, sino que debemos poner el centro de atención precisamente en los más desfavorecidos, en las regiones y países que presentan más altos índices de pobreza y hambre.

Sin duda, de inicio, ello supone que los objetivos y compromisos han de involucrar tanto a los países del norte como del sur. Entre otras razones, porque es impensable conseguir objetivos ambiciosos de desarrollo humano y sostenible si no se afronta de una vez la revisión de las regulaciones comerciales y el sistema financiero internacional o la erradicación de los paraísos fiscales. La aprobación de los objetivos de desarrollo para el nuevo periodo puede ser la ocasión para comprometer definitivamente esos cambios estructurales que vienen proclamándose como urgentes desde 2009.

En esa misma línea, debe aprovecharse el debate para definir correctamente qué entendemos por desarrollo humano y sostenible. El crecimiento no puede convertirse en el único indicador. Un crecimiento que margina los derechos sociales, la sostenibilidad ambiental o la desigualdad no puede considerarse un avance sino un retroceso en el bienestar general.

Ya hemos subrayado cómo el desastre más rotundo en la proyección de resultados se refiere al uso de los recursos

naturales. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente exige una transformación del modelo económico actual. Sacralizar el crecimiento ilimitado sin preocuparse por la explotación de los recursos del planeta se muestra como una opción suicida a medio-largo plazo.

Desgraciadamente, todas las cumbres mundiales sobre medio ambiente vienen cerrándose en falso, con declaraciones vagas y compromisos poco o nada ambiciosos.

La experiencia muestra que crecimiento y desarrollo humano no es lo mismo. Elevadas tasas de crecimiento en diversos países en desarrollo y emergentes no han mejorado la situación de pobreza y exclusión de amplios sectores de su población, sino que lo que se observa es un aumento de las desigualdades y una explotación de los recursos del planeta.

Para revertir esta tendencia se requiere una verdadera alianza mundial a favor de un desarrollo al servicio de las personas y que preserve nuestro medio ambiente. La responsabilidad de la gestión de este desarrollo en el mundo debe ser compartida y ejercerse multilateralmente, ocupando un papel central las Naciones Unidas.

Por otra parte, en todos los objetivos, el compromiso ha de ser global y suponer exigencias para todos los países, sea cual sea su situación de partida. Es preciso fijar objetivos diferenciados entre países en los que las necesidades básicas son las prioritarias, quizás los más comprometidos con los ODM, y países que han alcanzado buena parte de esos objetivos y se enfrentan a otros retos que tienen que ver más con la fragilidad institucional, el desempleo estructural, la dependencia financiera o la debilidad del Estado.

Desgraciadamente, los conflictos armados y las guerras civiles siguen siendo permanente actualidad. Diariamente, las guerras provocan desplazados, hambre, enfermedades y empobrecimiento. La prevención de conflictos y aportar soluciones eficaces para mitigar sus efectos negativos deben incluirse entre los objetivos de futuro.

Es necesario, también, recuperar el papel de los estados como garantes de los derechos de la ciudadanía. Para ello, debe restaurarse su legitimidad, desgastada por la ideología de mercado que impone los intereses de una minoría a las necesidades y los derechos de la inmensa mayoría de la población.

Los objetivos del milenio han sido un primer paso importante. Como tal primer paso, no debemos descorazonarnos por sus resultados insuficientes. Pero debemos aprender de los años transcurridos para fijar una agenda post-2015 ambiciosa, realista y asentada sobre bases firmes.

³⁷ Ver el dossier de Economistas sin Fronteras *La agenda de desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?*, en el que se recogen reflexiones interesantes para entender lo que nos estamos jugando.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, B. y Pingeot, L. (2013): "Whose Development, Whose UN? Reclaiming the UN's Values-Based Framework", Friedrich-Ebert-Stiftung, Nueva York. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/10356.pdf>
- Centro del Sur (2013): "Las negociaciones sobre facilitación de comercio en el marco de la OMC desde el punto de vista del desarrollo".
- Caliarì, A. (2013): *Analysis of Millennium Development Goal 8: A Global Partnership for Development*, FXB Working Paper, May, Harvard School of Public Health. http://fxb.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/5/2013/09/MDG8_Caliari-Working-Paper_92413.pdf
- Caliarì, A. y Darrow, M. (2013): "International Cooperation, Goal 8 and Human Rights", en Langford, Sumner and Yamin (Ed.), *The MDGs and Human Rights: Past, Present and Future*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Comisión Europea (2013): *EU 2013 Report on Policy Coherence for Development*, Commission Staff Working Document, SWD (2013) 456 final, Brussels, 31.10.2013. http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/swd_2013_456_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_746653_en.pdf
- CIDSE (2013): "How Can the G20 Really Contribute to Development? CIDSE Recommendations to the G20 Russian Presidency".
- CONCORD (2013): *Spotlight on EU Policy Coherence for Development: The Real Life Impact of EU Policies on the Poor*. Bruselas. <http://www.concordeurope.org/259-spotlight-on-eu-policy-coherence-for-development>
- CONCORD-Aidwatch (2013a): *The Unique Role of European Aid*. <http://www.concordeurope.org/publications/item/275-2013-aidwatch-report>.
- CONCORD-Aidwatch (2013b): *Global Financial Flows, aid and Development*.
- Economistas sin Fronteras (2013): "La agenda de desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?", *Dossier EsF* nº 11. <http://www.ecosfron.org/portfolio/dossier-no-11-la-agenda-de-desarrollo-post-2015-mas-de-lo-mismo-o-el-principio-de-la-transicion/>
- EURODAD (2014): *A Matter of High Interest. Assessing How Loans are Reported as Development Aid*. <http://www.eurodad.org/files/pdf/52dfd0d16a841.pdf>
- Fundación Heinrich Böll (2013): *G20 Update E-Newsletter*, varios números.
- Naciones Unidas (2000): *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Informe del secretario general*, Asamblea General de Naciones Unidas, 27 de marzo. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004567.pdf>
- Naciones Unidas (2013a): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2013*.
- Naciones Unidas (2013b): *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8: La alianza mundial para el desarrollo: el desafío pendiente. Informe de 2013 del grupo de tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio*. Nueva York.
- Naciones Unidas (2013c): "Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015". Informe del secretario general, 26 de julio.
- Naciones Unidas (2013d): "Documento final del acto especial de seguimiento de la labor realizada para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio", Asamblea General de Naciones Unidas. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/L.4&referer=/english/&Lang=S
- Nayyar, D. (2012): "The MDGs After 2015: Some Reflections on the Possibilities". UN System Task Team on the post-2015 UN development agenda.
- OCDE (2013a): "Policy Coherence for Inclusive and Sustainable Development", *OECD and post-2015 Reflections*, Element 8, paper 1. <http://www.oecd.org/pcd/POST-2015%20PCD.pdf>
- OCDE (2013b): *Better Policies for Development. In Focus 2013: Policy Coherence for Development and Global Food Security*. http://www.oecd.org/pcd/PoliCoh_PDFforWeb_270513.pdf
- Organización Mundial de Comercio (2013): *Informe sobre el comercio mundial. Factores que determinan el futuro del comercio*.
- Parlamento Europeo (2013): *Policy Coherence for Development in the European Parliament: 2013 Report*. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-526.331+02+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>
- Pearson, Lester B. (1969): *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*. New York: Praeger.
- Plataforma 2015 y más (2012): "Propuestas para el IV Plan Director: coherencia de políticas", *Papeles 2015 y más* nº 2.
- Sogge, D. (2014): "Caballo de Troya: las transnacionales en la gobernanza internacional", en Transnational Institute, *State of Power 2014*. <http://www.tni.org/stateofpower2014>
- Stiglitz J. y Charlton, A. (2007): *Comercio justo para todos. Cómo el comercio puede promover el desarrollo*, Madrid, Taurus.
- UNCTAD (2013a): *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, 2013.
- UNCTAD (2013b): *Report on the Fourth UNCTAD Public Symposium: New Economic Approaches for a Coherent post-2015 agenda*. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osgocio2013d1_en.pdf
- Van der Hoeven, R. (2012): "MDGs post-2015: Beacons in Turbulent Times or False Lights?". UN System Task Team on the post-2015 UN Development Agenda.

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 en las asambleas generales 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 2013), 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, pero también ralentizarse o incluso evolucionar en sentido opuesto.

El grado de cumplimiento de un objetivo 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 a escala global o para cada región en ese indicador respecto al que sería necesario para cumplir el objetivo. El conjunto de resultados se refleja en el cuadro 1 de este capítulo, que nos indica el grado de cumplimiento de los ODM por regiones geográficas y a escala global, 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 el cuadro se han distinguido aquellos datos que suponen la erradicación total del problema que trata de paliar el objetivo.

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.

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 empobrecidas 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 y a escala global en aquellos indicadores para los que estaba disponible, para poder apreciar las disparidades en la consecución de los ODM no solo entre regiones, sino entre éstas y los datos agregados a escala regional y mundial. 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 solo hacia el objetivo global sino hacia la reducción de las desigualdades.

Fiscalidad y derechos humanos: una relación ignorada

LAURA RUIZ ÁLVAREZ

Economistas sin Fronteras

ecosfron.euskadi@ecosfron.org

1. INTRODUCCIÓN: UN CONTEXTO DE OPORTUNIDAD PARA REFORZAR EL VÍNCULO ENTRE FISCALIDAD Y DERECHOS HUMANOS

En junio de 2014, la relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos presentará, durante la 26ª sesión del Consejo de derechos humanos de las Naciones Unidas, un informe sobre el impacto de la política fiscal y tributaria en el disfrute de los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza.

Para ello, la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés) ha realizado una consulta a los gobiernos nacionales que conforman Naciones Unidas (NNUU) para evaluar si el régimen fiscal permite al Estado recaudar suficientes recursos para garantizar la realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), y cuáles son los obstáculos, a escala nacional o internacional, que impiden aumentar la base fiscal. Así mismo, se pregunta sobre la posición del Gobierno respecto a la cooperación tributaria intergubernamental en temas de: paraísos fiscales, medidas para evitar la manipulación de los precios de transferencia, reporte corporativo país por país, intercambio automático de información...

La justificación de la consulta se explica porque "la política fiscal es relevante en la consideración de las cuestiones de derechos humanos y la extrema pobreza. Los bajos niveles de ingresos fiscales nacionales, en particular, podrían ser un obstáculo importante para el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Una evaluación basada en derechos humanos de la política fiscal es especialmente necesaria debido al impacto de la crisis financiera global que se inició en 2008 y a sus repercusiones

en curso en el disfrute de los derechos humanos en todo el mundo" (OHCHR, 2013).

En efecto, la protección de los derechos humanos requiere la disponibilidad de recursos públicos para financiar las instituciones y servicios básicos que son condición necesaria para garantizar los derechos humanos. Sin embargo, en muchos países el acceso a estos ingresos públicos, sobre todo a los fiscales, es la mayor barrera para que el Estado desempeñe este rol. Adicionalmente, no se trata solo de la cuantía en concepto de ingresos fiscales, sino del tipo de impuesto aplicado desde la óptica de derechos humanos; ciertos gravámenes al consumo tienen un impacto proporcionalmente mayor en las personas más pobres, reduciendo su poder adquisitivo y, por tanto, su capacidad para satisfacer sus DESC.

En el marco de una economía globalizada, la capacidad de un Estado para recaudar ingresos públicos no solo depende de su política tributaria y fiscal, sino en mayor medida de la que apliquen otros países y de las prácticas realizadas por las grandes empresas.

Ha finalizado un 2013 en el que los recortes del gasto público se han presentado como la única vía posible para luchar contra "la crisis". El combate contra el déficit y la deuda pública y la insostenibilidad del modelo social han sido los argumentos elevados a dogma político en Europa, para justificar el progresivo debilitamiento de los servicios públicos, así como de las políticas de protección social y cooperación internacional.

Sin embargo, una recopilación de lo acontecido este año en el panorama internacional y europeo alienta a afirmar que, finalmente, el debate sobre la otra cara de la política tributaria ha irrumpido para hacerse oír. Cada vez son más las voces que apuntan la mirada hacia los ingresos fiscales como factor fundamental en la financiación pública y que instan a desviar la atención, focalizada en la reducción del gasto, para centrarla en el incremento de los ingresos.

La crisis económica global ha puesto de relieve las carencias del sistema financiero internacional: su opacidad, deficiente regulación y excesivo margen al criterio empre-

sarial en la interpretación de la normativa. En este contexto, se han puesto de relieve las consecuencias de la evasión y la elusión fiscal en los países desarrollados, así como su protagonismo en las causas de la crisis.

2. FISCALIDAD Y DESARROLLO

Las finanzas públicas son esenciales para la provisión de protección social, infraestructura y servicios básicos como educación y sanidad. En general, las principales vías de acceso a recursos públicos a disposición de los estados son los impuestos, la deuda y la cooperación internacional. Un Estado moderno se apoya fundamentalmente en los impuestos de sus ciudadanos y de las empresas instaladas en él, para sufragar los bienes públicos con una mayor autonomía en la toma de decisiones de gasto.

En 2002, el Consenso de Monterrey era el resultado de la primera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Naciones Unidas, en el que se reconocía la importancia de los sistemas impositivos en relación con el aumento de los recursos estatales para la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo.

Ya por aquellas fechas las ONG proclamaban la relevancia de unos ingresos públicos sostenibles para los estados empobrecidos, que les permitieran financiar su propio desarrollo con independencia de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo y sin encadenarse a la deuda externa. Esta independencia daría mayor estabilidad al presupuesto público, ya que los ingresos fiscales son mucho menos volátiles e impredecibles que los flujos de la ayuda extranjera. También aumentaría el margen de acción de los gobiernos en materia de políticas públicas y la capacidad de la sociedad civil de exigir rendición de cuentas a sus dirigentes, incidiendo positivamente en el contrato social entre los ciudadanos y su gobierno sobre el que se erigen los sistemas democráticos.

Así mismo, la política tributaria puede tener un enorme impacto sobre la desigualdad. En un contexto en el que casi la mitad de la riqueza mundial está en manos del 1% de la población mundial (Oxfam Internacional, 2014), la función redistributiva de los impuestos cobra especial relevancia. El mismo Foro Económico Mundial considera que esta desigualdad supone un grave riesgo para el progreso de la humanidad.

Según un informe de Oxfam Internacional (2014: 2), "la desigualdad económica extrema es perjudicial y preocupante por varias razones: además de ser moralmente cuestionable, puede repercutir negativamente en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, así como multiplicar los problemas sociales. Asimismo, agrava otro tipo de

desigualdades, como las que existen entre hombres y mujeres. En muchos países, la desigualdad económica extrema resulta preocupante debido a los efectos perniciosos que la concentración de riqueza puede acarrear para la equidad en la representación política. Cuando la riqueza se apropia de la elaboración de las políticas gubernamentales secuestrándolas, las leyes tienden a favorecer a los ricos, incluso a costa de todos los demás. El resultado es la erosión de la gobernanza democrática, la destrucción de la cohesión social y la desaparición de la igualdad de oportunidades".

En la Eurozona (UE 27), los ingresos fiscales representan el 38,8% del Producto Interior Bruto (PIB) (Eurostat 2013)¹; en muchos países en vías de desarrollo, la presión fiscal no llega a la mitad de esta cifra. Muchos países no cuentan con un sistema tributario eficaz por diversos motivos internos: porque las autoridades fiscales carecen de recursos técnicos y materiales, por la corrupción de las élites políticas o por la magnitud de la economía informal. También es frecuente la competencia fiscal entre países para atraer inversión extranjera directa a través de desgravaciones fiscales, así como la aplicación de las regulaciones impuestas por las instituciones financieras internacionales para la concesión de créditos.

Sin embargo, el principal problema para recaudar impuestos en los países pobres se encuentra en la esfera internacional. Según la organización Global Financial Integrity (GFI), la fuga ilícita de capitales privados, no declarados ante las autoridades y por los cuales no se paga impuesto alguno en los países en desarrollo, oscila alrededor de un billón de dólares anuales. El último informe de GFI indica un aumento del 13,7% de las cifras de 2011 respecto al 2010.

En el caso específico de África, las estimaciones de GFI oscilan entre 597 mil millones de US\$ (mejor escenario) y 1,4 billones de US\$ (peor escenario), evaporados de las arcas públicas africanas entre 1980 y 2009.

Como consecuencia de esta fuga ilícita de capitales, el continente africano perdió más recursos en el periodo de referencia de los que recibió, convirtiéndose de facto en acreedor neto del resto del mundo. La pérdida de ingresos públicos en África en los últimos 30 años casi equivale a su PIB actual y representa más del doble de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) recibida. La fuga ilícita de capitales ha aumentado paralelamente al crecimiento económico de la región, lo que evidencia la incapacidad de este indicador de medir la mejora en las condiciones de vida de la mayoría de ciudadanos. De hecho, en África subsahariana se ubican seis de los 10 países más desiguales del mundo (OSIWA, 2013).

¹ Según datos de 2011.

Evasión y elusión fiscal

¿Qué entendemos por fuga ilícita de capitales? Tras las cifras anteriores se encuentran, por definición, los recursos transferidos de un país a otro no declarados e incluyen aquellos procedentes de la corrupción, sobornos, actividades criminales, contrabando, evasión y elusión fiscal.

Mientras que la corrupción representa el 3% de la fuga ilícita de capitales a escala mundial y el crimen organizado el 30%, alrededor del 60% de esta magnitud se debe a multinacionales que evaden beneficios mediante prácticas de ingeniería financiera abusiva con el fin de evitar pagar sus impuestos (GFI, 2008).

En efecto, las empresas multinacionales tienen diversas posibilidades para estructurar sus actividades y negocios con el objeto de eludir dichos impuestos. Para ello, emplean varias estrategias fiscales legales e ilegales. Evasión impositiva implica evadir impuestos por medios ilegales; la elusión impositiva supone el uso legal de las ambigüedades e imprecisiones de la regulación fiscal en beneficio propio, con el objeto de reducir el importe gravable. Los casos denunciados en la prensa recientemente de grandes empresas como Apple, Google o Amazon corresponden a esta última categoría².

Una de las principales prácticas de elusión fiscal es la manipulación de precios de transferencia, a través de la cual dos filiales de una misma multinacional compran y venden productos entre sí, a un precio demasiado alto o demasiado bajo, con el fin de reducir sus beneficios en los países donde tendrían que pagar impuestos por esos beneficios. A menudo la compra-venta se realiza con filiales en paraísos fiscales para trasladar allí los beneficios por los cuales apenas se pagan impuestos. Normalmente esta compra-venta se realiza por servicios intangibles, como gestión o uso de marca comercial, para los que es difícil aplicar el principio de plena competencia auspiciado por la OCDE, por el cual los precios de transferencia en operaciones intragrupo deben establecerse según los precios de mercado de referencia.

Otra práctica habitual en línea con la anterior es la subcapitalización de filiales a través de préstamos intragrupo, de forma que el interés a pagar reduzca la base imponible en un determinado país, y consecuentemente los impuestos, y el interés a cobrar se recaude también en un paraíso fiscal.

Con ambas prácticas el beneficio global del grupo empresarial aumenta, lo que evidencia lo obsoleto de la concepción tradicional de que la empresa multinacional es un conjunto independiente de entidades relacionadas. La realidad es que las transnacionales operan como una unidad

² Jiménez, M.: "Los siete gigantes de Internet pagan en España solo un millón en impuestos", *El País*, 18 enero 2014, http://economia.elpais.com/economia/2014/01/18/actualidad/1390071860_568641.html

económica, con gestión centralizada, integración funcional y economías de escala. Y que a través del desplazamiento de sus operaciones a lo largo de su red internacional aplican sofisticadas estrategias de planificación fiscal para evitar el pago de los impuestos allí donde su actividad se produce realmente.

La OCDE señala que alrededor del 60% del comercio mundial se produce entre empresas del mismo grupo (Love, 2013) y, por lo tanto, es susceptible de ser objeto de prácticas de abuso de precios de transferencia y de ser dirigido a paraísos fiscales. Sin embargo, ni una sola de esas operaciones intragrupo ni por país aparecen desglosadas en las cuentas consolidadas de las multinacionales. Como consecuencia, se hace imposible en la práctica obtener información sobre los impuestos que las compañías más grandes del mundo pagan en cada país en el que realizan sus actividades.

Si las cuentas anuales e informes financieros de las empresas multinacionales recogieran el desglose país por país de todas sus subsidiarias, sería posible conocer el volumen de negocios reales, beneficio generado e impuestos pagados en cada país. Esta mayor transparencia financiera podría ayudar a las autoridades fiscales y a la sociedad civil a implementar las reformas pertinentes, así como orientar la presión pública hacia una fiscalidad más justa.

Elusión fiscal y paraísos fiscales

En 2010 el Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que el dinero en los balances de paraísos fiscales ascendía a 18 billones de dólares (un tercio del PIB mundial, aproximadamente). Los impuestos generados por estos fondos supondrían más de cinco veces lo que el Banco Mundial estimó en 2002 como necesario para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza (Tax Justice Network, 2008).

Así mismo, la Red de Justicia Fiscal (TJN, por sus siglas en inglés) estima que los activos existentes en estas jurisdicciones son propiedad de alrededor de 92.000 personas solamente, es decir, el 0,001% de la población mundial³.

Existe una noción ampliamente extendida de que los paraísos fiscales son unas pocas islas paradisíacas en el Caribe, como las Islas Caimán o Bahamas. Sin embargo, la realidad es que se extienden por todo el mundo, incluidas localizaciones en Europa o estados Unidos. Secreto bancario, fiscalidad muy baja para no residentes, ausencia de cooperación fiscal e intercambio de información con fines judiciales con otras administraciones son las principales

³ <http://www.financialsecrecyindex.com>

características que definen a un paraíso fiscal. Así mismo, estos se apoyan en una legislación que facilita la creación de sociedades pantalla para no residentes, sin necesidad de realizar una actividad real en el país.

TJN publica anualmente su informe *Financial Secrecy Index* que analiza el nivel de secreto bancario para elaborar un ranking de países y lugares que definen el mapa de los paraísos fiscales en el mundo. En la edición 2013 de este listado, Reino Unido se alza con la posición más alta en cuanto a secreto bancario mundial⁴. Una investigación de 2012 del periódico *The Guardian* identificaba más de 21.500 compañías británicas que tenían como directores a un grupo de solo 28 personas⁵.

Estado de la cuestión

Diez años después del Consenso de Monterrey, los países desarrollados se han visto forzados a abrir los ojos ante los efectos del fraude fiscal en sus propias arcas y durante 2013 hemos presenciado un respaldo sin precedentes a diversas iniciativas con intención normativa, desde la OCDE y la Unión Europea EU, hasta los mercados de valores, para luchar contra la evasión de capitales. Por una parte, la UE ha aprobado que las empresas extractivas y bancarias presenten sus cuentas anuales desglosadas país por país; también ha propuesto avanzar en la transparencia sobre la identidad del beneficiario final de una empresa para prevenir el blanqueo de capitales a través del sistema financiero. Por otra, el G8 y el G20 han acordado trabajar en un estándar global de intercambio automático de información financiera para acabar con el secreto bancario de los paraísos fiscales.

En febrero de 2013, la OCDE publicó su informe *Abordar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. Este informe sin precedentes reconoce por primera vez que las estrategias de optimización fiscal de las multinacionales son una causa fundamental de la erosión de la base imponible y esta constituye un serio riesgo para los ingresos fiscales. También reconoce que las normas fiscales internacionales redactadas hace 80 años se han alejado del actual contexto empresarial y ya no son adecuadas. Afirma que la acción unilateral no resolvería el problema y que se necesita un enfoque global y completo.

⁴ <http://www.financialsecrecyindex.com>

⁵ Leigh, D., Frayman, H. y Ball, J.: "Offshore Secrets Revealed: the Shadowy Side of a Booming Industry", *The Guardian*, 25 noviembre 2012, <http://www.theguardian.com/uk/2012/nov/25/offshore-secrets-revealed-shadowy-side>

El reporte financiero país por país

Los primeros frutos de los esfuerzos que muchas organizaciones de la sociedad civil llevaban realizando desde 2002 para conseguir avances en pro de la transparencia financiera y la lucha contra la corrupción y la evasión fiscal se producen en julio de 2010 con la aprobación de la ley de Reforma de Wall Street y de Protección del Consumidor (más conocida como Dodd-Frank) por el Congreso de EEUU. Esta incluye una cláusula que marca un hito, ya que requiere que las empresas extractivas inscritas en la Comisión Estadounidense de Bolsas y Valores publiquen cuánto pagan a cada país en el que operan.

En junio de 2013, la UE adoptó nuevas leyes que van más allá de la Dodd-Frank exigiendo a las empresas del sector extractivo, también del forestal, que informen sobre sus pagos a cada gobierno en concepto de impuestos y derechos de explotación por proyectos superiores a 100.000 euros. Se trata de la *Accounting Directive* y de la *Transparency Directive*. Los estados miembros tienen hasta mediados de 2015 para transponer ambas directivas en sus legislaciones nacionales y se espera que los primeros desgloses país por país se comiencen a incorporar a las cuentas anuales en 2016.

La legislación bancaria también fue reformada en 2013 en la misma línea que las anteriores directivas, mediante la modificación de la conocida como *Capital Requirements Directive* y posteriormente los líderes europeos se han comprometido a extender el reporte financiero país por país a todos los sectores.

Intercambio automático de información fiscal multilateral

Una de las aproximaciones más relevantes para combatir la evasión y la elusión fiscal es el intercambio de información entre autoridades fiscales. En la actualidad existen numerosos acuerdos bilaterales que abordan esta cuestión, aunque estos solo se aplican si se puede aportar pruebas sólidas de que se ha incurrido en fraude fiscal que justifique la solicitud de la información, lo que en la práctica hace muy complicado obtenerla.

La nueva directiva sobre fiscalidad del ahorro aprobada en 2013 incluye el intercambio de información entre los países de la UE y 15 paraísos fiscales fuera de la UE sobre titulares de cuentas individuales (pero no empresas). Algunos paraísos fiscales europeos no han firmado la iniciativa y otros solo lo han hecho de forma parcial (Inspiration, 2013).

En septiembre de 2013 el G20 se comprometió a implementar un sistema automático de intercambio de informa-

ción fiscal para 2015. Este sistema requerirá que los países participantes informen a otro si sus bancos u otras instituciones financieras alojan cuentas a nombre de cualquier ciudadano o compañía del otro país. Así mismo, las instituciones financieras deberán registrar sistemáticamente toda la información relevante sobre los titulares extranjeros de sus cuentas.

La OCDE tiene el mandato del G20 de desarrollar el sistema de intercambio automático de información financiera. Debido a su estructura, la OCDE no se puede considerar como un foro internacional en el que los países en vías de desarrollo puedan negociar como iguales sobre impuestos y transparencia, aunque estos temas sean de crucial importancia para ellos. En realidad, no existe ningún organismo internacional actual que pueda coordinar la política fiscal global en el que los intereses del sur y del norte tengan el mismo peso, ya que el Comité de Expertos de Naciones Unidas en Cooperación Internacional sobre Asuntos Fiscales no ha mostrado hasta la fecha tener la solidez suficiente para jugar este papel.

Identificación del beneficiario real (beneficial ownership)

A menudo, las empresas e individuos mantienen su riqueza en fideicomisos, fundaciones y empresas a través de apoderados, haciendo casi imposible averiguar quién es el propietario real. Por eso, junto con el intercambio de información automático se necesita un mecanismo que proporcione a las autoridades fiscales y ciudadanos información sobre "quién posee qué dónde" (Inspiration, 2013).

En octubre de 2013 el primer ministro británico David Cameron se comprometió a lograr que la información sobre el beneficiario real de las compañías estuviera disponible a través de registros públicos. Esta misma propuesta acaba de ser respaldada por el Parlamento Europeo como parte de una batería de medidas contra el blanqueo de dinero.

Responsabilidad corporativa

Ante la presión mediática debido a casos de elusión fiscal o corrupción, un número creciente de empresas se están viendo forzadas a rendir cuentas sobre sus operaciones financieras en terceros países y a escala internacional.

El pago de impuestos es una de las principales vías a través de las que el sector privado contribuye a la sociedad. Sin embargo, la responsabilidad fiscal de la empresa es habitualmente el elemento olvidado en materia de responsabilidad social corporativa.

La responsabilidad fiscal comienza por la transparencia de la empresa, a través de la publicación de su información económica país por país y presencia en paraísos fiscales en

las memorias de sostenibilidad. Además, la empresa debe contar con una política fiscal responsable específica, de carácter público y cuya responsabilidad de implementación esté vinculada a la dirección de la compañía, así como un sistema de gestión de la política fiscal con criterios de cumplimiento y denuncia y personal formado asignado (Action Aid, 2013).

3. POLÍTICA FISCAL Y DERECHOS HUMANOS

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su Artículo 2 recoge:

"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".

Los métodos habituales utilizados para evaluar si un Estado está usando todos los medios disponibles para garantizar los DESC solo se centran en el análisis del gasto público y no analizan los esfuerzos gubernamentales en la recaudación de impuestos como vía para incrementar el máximo de los recursos. Sin embargo, a medida que la sociedad se ha hecho más compleja, en los últimos años se ha ido desarrollando el discurso sobre derechos humanos que incluye la necesidad de promover la movilización de recursos, estableciendo así una relación directa entre política fiscal y los derechos humanos.

Se hace imperativo, por lo tanto, examinar los impactos que la política fiscal tiene sobre la garantía y la promoción de los DESC. Las verdaderas prioridades de las políticas públicas se muestran más claramente en presupuestos y regulaciones que en declaraciones y programas de acción. Así mismo, la política fiscal refleja la influencia de posibles grupos de interés.

El Informe elaborado por la International Bar Association's Human Rights Institute Task Force sobre *Flujos ilícitos de capitales, pobreza y derechos humanos* (octubre de 2013) concluye que las acciones de los estados que respalden la elusión fiscal, o supongan un impedimento en los esfuerzos de otros países para atajarla, pueden constituir una violación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Es más, bajo esta óptica, los estados tienen la obligación de asegurar la coherencia entre sus políticas y regulaciones empresariales, fiscales, tributarias y de derechos humanos, tanto a escala nacional como internacional. Estas medidas engloban, por tanto,

aspectos como la regulación de la transparencia financiera y de la fiscalidad de las corporaciones multinacionales, así como sus efectos en el ámbito doméstico y sobre países en vías de desarrollo.

Proteger, respetar, reparar: también en materia fiscal

El *Marco de la Naciones Unidas 'proteger, respetar, remediar' para las actividades empresariales y los derechos humanos* (2008), desarrollado por el representante especial John Ruggie, es un marco conceptual desarrollado para servir de base al debate sobre cómo abordar el papel que tienen las empresas y los gobiernos en las cuestiones sobre empresas y derechos humanos. El marco se basa en tres pilares:

1. el deber del Estado de proteger frente a los abusos de derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas;
2. la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos; y
3. la necesidad de mejorar el acceso de las víctimas de abusos de derechos humanos a vías de reparación efectivas.

Los *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'*—un total de 31 principios— se adoptaron en junio de 2011 por el Consejo de derechos humanos de NNUU.

Una atenta mirada a algunos de estos principios (recuadro 1) nos permitiría establecer una relación directa entre el deber del Estado y la obligación de las empresas en materia de fiscalidad y política tributaria para proteger y respetar los derechos humanos respectivamente.

Los obstáculos y posibles soluciones para aumentar los recursos disponibles para el desempeño de los DESC no son cuestiones tradicionalmente abordadas por la política internacional de derechos humanos. De hecho, no se hace ninguna mención a las cuestiones relacionadas con los impuestos en la *Declaración Universal de los derechos humanos*. Sin embargo, la responsabilidad de empresas y estados de proteger y respetar los derechos humanos está estrechamente ligada a las cuestiones de justicia fiscal y las obligaciones derivadas para su cumplimiento.

Recuadro 1. Selección de principios rectores que recogen implícitamente la relación entre fiscalidad y derechos humanos

El deber del Estado de proteger los derechos humanos

Artículo 3: En el cumplimiento de su deber de protección, los estados deben:

b) Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan sino que propicien el respeto de los derechos humanos por las empresas.

Artículo 5: Los estados deben ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, o promulgan leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos.

Artículo 6: Los estados deben promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales.

Artículo 9: Los estados deben mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos cuando concluyan acuerdos políticos sobre actividades empresariales con otros estados o empresas, por ejemplo a través de tratados o contratos de inversión.

Artículo 10: Los estados cuando actúen en calidad de miembros de instituciones multilaterales que tratan cuestiones relacionadas con las empresas deberán:

b) Alentar a esas instituciones, en el marco de sus respectivos mandatos y capacidades, a promover el respeto de los derechos humanos entre las empresas y a ayudar a los estados que lo soliciten a cumplir su deber de protección contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas, en particular mediante iniciativas de asistencia técnica, fomento de la capacidad y sensibilización.

La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos

Artículo 11: Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros [.....] Las empresas no deben menoscabar la capacidad de los estados para cumplir sus propias obligaciones en materia de derechos humanos.

Artículo 17: Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas. La debida diligencia en materia de derechos humanos:

a) Debe abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales.

Artículo 21: Para explicar las medidas que toman para hacer frente a las consecuencias de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben estar preparadas para comunicarlas exteriormente, sobre todo cuando los afectados o sus representantes planteen sus inquietudes. Las empresas cuyas operaciones o contextos operacionales implican graves riesgos de impacto sobre los derechos humanos deberían informar oficialmente de las medidas que toman al respecto. En cualquier caso, las comunicaciones deben reunir las siguientes condiciones:

a) Una forma y una frecuencia que reflejen las consecuencias de las actividades de la empresa sobre los derechos humanos y que sean accesibles para sus destinatarios;

b) Aportar suficiente información para evaluar si la respuesta de una empresa ante consecuencias concretas sobre los derechos humanos es adecuada.

Fuente: Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar' (NNUU).

4. FISCALIDAD Y DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA

El indicador de riesgo de pobreza y exclusión *At Risk of Poverty and/or Exclusion* (AROPE) asciende al 28,2% de la población en España (Eurostat, 2013). Este año 2013, España se sitúa en el segundo puesto de la UE en términos de desigualdad, por detrás de Letonia.

En 2010 el Gobierno inició medidas de reducción del gasto público con la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan reformas extraordinarias para la reducción del déficit público. Desde ese momento hasta la actualidad, endurecido con las sucesivas medidas de austeridad del actual gobierno, la política de recortes ha deteriorado los recursos destinados a sanidad, educación y desempleo, cooperación al desarrollo, y reducido el ritmo de ampliación de la partida destinada a pensiones (Alianza Española contra la Pobreza e Inspiration, 2013).

Estas medidas han perjudicado de manera especial a los hogares con las rentas más bajas y a la población más vulnerable, como el incremento del IVA del 16 al 21% y del IVA reducido del 7% al 10 %, entre 2010 y 2012, y la exclusión de atención sanitaria a 873.000 inmigrantes en situación de irregularidad mediante el decreto-ley 16/2012, de acuerdo con estimaciones gubernamentales.

España fue uno de los países que apoyó la aprobación en septiembre de 2012 de los *Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y derechos humanos* en el Consejo de derechos humanos de las Naciones Unidas. Estos principios que España ha impulsado a escala internacional remarcan la importancia de que las reformas sociales no afecten de manera desproporcionada a quienes viven en la pobreza y que no comprometan su capacidad de ver reconocidos sus derechos. Sin embargo, los resultados de las políticas puestas en marcha son evidentes; la extensión e intensificación de la pobreza en España son alarmantes.

Se trata de un país que tiene unos tipos impositivos de los más elevados de Europa en renta (52%), IVA (21%) y beneficios empresariales (30%), y sin embargo tiene una de las recaudaciones más bajas de Europa, en torno al 31,4% del PIB, lo que representa casi un 7,5% menos que la media europea (GESTHA, 2013).

España no consigue recaudar lo suficiente; los informes del Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) estiman el fraude fiscal en 88.000 millones de euros anuales, de los cuales el 71,7% se achacarían a grandes empresas y fortunas (Alboan, 2013). Paralelamente, el último informe anual del Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa calcula que el 94% de las empresas del IBEX 35 tienen sociedades participadas en paraísos fisca-

les (Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa, 2013). Para la red internacional Tax Justice Network, España ocupa la décima posición mundial en fraude fiscal⁶.

El desplome del ingreso fiscal en términos absolutos y relativos ha generado en España una cruzada política por la reducción del gasto público. Mientras, el sistema tributario sigue plagado de deducciones y bonificaciones que permiten una planificación fiscal agresiva, eludiendo el pago de muchos impuestos y en muchos casos realizando fraude fiscal de las rentas más elevadas. En este escenario, donde es la clase media la que soporta la financiación del gasto público, el crecimiento del desempleo y la reducción de los costes salariales agrava seriamente la situación fiscal.

Aún así las cosas, los contribuyentes reciben un mensaje desde los poderes públicos incentivándoles al fraude, esto es, la amnistía fiscal. En efecto, el "plan de regularización de activos ocultos" que puso en marcha el Gobierno en 2012, para que los defraudadores reconozcan (parte o totalidad) de lo que han evadido, supone perdonarles las multas asociadas y las posibles sanciones penales mientras que el impuesto a pagar es claramente inferior a lo que correspondería en caso de que no hubieran evadido. Se trata pues de una medida cuestionable, no solo desde el punto de vista ético, sino del económico ("riesgo moral") y desde el político, ya que supone decantarse por la decisión de obtener recursos a corto plazo sin afrontar una reforma fiscal integral que aborde el problema estructural del fraude fiscal.

Los avances en el debate sobre justicia fiscal que se han logrado en 2013 requerirán tener los ojos bien abiertos para analizar hasta qué punto España contribuye a la implementación de los compromisos adquiridos en el seno de la UE y el G20:

- España es uno de los países que respalda el intercambio de información automático, ya que pertenece al grupo de países de la UE que encabezan el apoyo a la Ley de Cumplimiento Fiscal de Cuentas Extranjeras (FATCA, por sus siglas en inglés), que contempla un sistema muy cercano al intercambio automático de información, en concreto con estados Unidos sobre personas estadounidenses que tienen cuentas en el extranjero (Alianza Española contra la Pobreza e Inspiration, 2013).
- Así, España apoya en teoría la creación de un único estándar global para el intercambio automático de información, con el objetivo de promover la cooperación administrativa internacional en igualdad de condiciones para todas las jurisdicciones.
- La posición del Gobierno de España en relación a la 4ª Directiva europea contra el blanqueo de dinero, que con-

⁶ <http://www.financialsecrecyindex.com>

templa la iniciativa de un registro de beneficiarios reales y últimos de las empresas, es que únicamente las instituciones financieras y las autoridades correspondientes pueden acceder a esta información, pero no la sociedad civil en general.

- Con respecto al reporte financiero país por país, España apoya el modelo que se está debatiendo en los distintos foros internacionales, en el mismo sentido de accesibilidad exclusiva para las autoridades fiscales.

5. CONSIDERACIONES FINALES

"Expertos" en fiscalidad internacional dedican sus carreras profesionales a desarrollar complejos esquemas para reducir las obligaciones tributarias de empresas e individuos y consolidar una visión global de que se trata de una práctica aceptable, obteniendo por ello elevadas remuneraciones. No obstante, la evasión fiscal es un delito.

A su vez, el impacto de la elusión fiscal sobre los países en desarrollo es dramático, ya que su economía depende en gran medida de los impuestos que pagan las empresas transnacionales que en ellos operan. La evasión y elusión fiscal a la escala que se produce internacionalmente supone un crimen contra los derechos humanos.

Y, sin embargo, no se hace mención alguna a estas cuestiones en la versión final del *Plan nacional de empresas y derechos humanos* puesto en marcha por la Oficina de derechos humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, en respuesta al *Plan de acción de la Unión Europea para los derechos humanos y la democracia* de 2012.

En efecto, entre las numerosas lagunas del plan también se encuentra la omisión de la referencia a la obligatoriedad

de las empresas españolas de pagar los impuestos adecuados, tanto en España como en los países donde realizan sus actividades comerciales, así como el deber del Gobierno de España de establecer las oportunas medidas para garantizar que así sea.

De esta forma, el plan ha dejado pasar la oportunidad de incluir la voluntad firme del Gobierno de condicionar la contratación comercial, el acceso a ayudas y servicios públicos o la concesión de instrumentos de AOD a empresas que practiquen la elusión fiscal o tengan sociedades registradas en paraísos fiscales donde no realicen ninguna actividad económica, o que obstaculicen el acceso a su información financiera relevante o el desarrollo de regulaciones contra la evasión fiscal.

Por otra parte, el plan deberá "realizar un diagnóstico exhaustivo, antes de la finalización de 2014, sobre las políticas, legislación e instrumentos existentes y su relación con los Principios Rectores: identificación de vacíos, incoherencias, necesidades normativas.... Así mismo, debería desarrollar medidas de acción específicas para garantizar la coherencia de las políticas de apoyo a la internacionalización empresarial y su alineación con los Principios Rectores" (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013).

Entre estas medidas, no podrían faltar, además de las cuestiones de condicionalidad anteriores, aspectos como la inclusión de cláusulas de transparencia fiscal en los tratados comerciales y acuerdos bilaterales de inversión; el refuerzo del apoyo técnico, financiero e institucional a los países receptores de AOD para el fortalecimiento de sus administraciones tributarias; el respaldo en los foros internacionales a las medidas de transparencia y regulación financiera que se están debatiendo en la actualidad, así como dotar a la Agencia Tributaria de presupuesto y recursos humanos para investigar y luchar contra el fraude fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- ActionAid (2013): *Tax Responsibility, an Investor Guide*.
- Alboan (2013): *Política fiscal y derechos humanos. Consulta a las organizaciones de la sociedad civil española*, Informe octubre 2013.
- Alianza Española contra la Pobreza e Inspiration (2013): *Respuesta a la consulta de la relatora especial de pobreza extrema y derechos humanos. Consulta sobre el impacto en los derechos humanos de la política fiscal y tributaria*, diciembre 2013.
- Global Financial Integrity (2008): *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*.
- Inspiration (2013): *Manual de justicia fiscal Internacional. Comprender los impuestos y el desarrollo*.
- International Bar Association's Human Rights Institute Task Force (2013): *Tax Abuses, Poverty and Human Rights. International Bar Association*.
- Kar, D. y LeBlanc, B. (2013): *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011*, Global Financial Integrity, Washington.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2013): *Borrador plan nacional de empresas y derechos humanos*.
- Naciones Unidas (2002): *Consenso de Monterrey*, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.
- Naciones Unidas (2011): *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (2013). *La RSC en las memorias anuales de las empresas del IBEX 35*.
- Lanz, R. y Miroudot, S. (2011): "Intra-Firm Trade: Patterns, Determinants and Policy Implications", *OECD Trade Policy Papers*, No. 114, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9p39lrwnn-en>
- OCDE (2013): *Base Erosion and Profit Shifting*, http://www.oecd.org/ctp/WCRVol6Issue2_BEPS.pdf
- OSIWA (2013): "Dakar Forum Concept Note on Illicit Financial Flows from Africa", Open Society Initiative for West Africa.
- Oxfam Internacional (2014): *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, 178 Informe de Oxfam, Resumen, 20 enero 2014.
- Love, P. (2013): "BEPS: why you're taxed more than a multinational", *OECD Insights. Debate the issues*, <http://oecdinsights.org/2013/02/13/beps-why-youre-taxed-more-than-a-multinational/>
- Obenldand, W. (2013): "Taxes and human rights", *Policy brief of the Tax Justice Network Germany*, nº8, February 2013.
- UE (2013): *Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, Amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC*.
- UE (2013): *Directive 2013/50/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Directive 2004/109/EC of the European Parliament and of the Council on the Harmonisation of Transparency Requirements in Relation to Information about Issuers Whose Securities are Admitted to Trading on a Regulated Market*.
- US. Securities and Exchange Commission (2010): *Dodd-Frank Financial Reform and Consumer Protection Act*. Section 1504.

El papel "dual" de la Unión Europea en la promoción del desarrollo humano¹

NATALIA MILLÁN ACEVEDO²

Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales
ICEI/UCM

1. EL MARCO EUROPEO DE PROMOCIÓN DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

La Unión Europea (UE) constituye un proyecto único en el escenario internacional por la excepcional ambición de su objetivo, consistente en la integración económica y también política a escala continental. En diversas ocasiones se ha definido la UE como “un extraño animal jurídico” en tanto se trata de un organismo supranacional dotado de un sistema institucional que no tiene semejanza con ninguna otra organización internacional (Rouquarol y Herrero, 2007). Además, la UE representa una realidad sui géneris que posee un carácter “híbrido” entre el intergubernamentalismo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y las políticas comunitarias de tipo supranacional (Sanahuja, 2007).

En lo que respecta a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), la UE ha asumido importantes compromisos que datan del Tratado de Maastricht de 1992. Así, en el artículo 130 U se especifica que toda la política europea debe tener en cuenta los objetivos de desarrollo.

“La Comunidad tendrá en cuenta los objetivos contemplados en el artículo 130 U (de cooperación al desarrollo) en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo”.

Además, el *Consenso europeo sobre desarrollo* (2005) establece en el apartado 4.3 –“Garantizar la coherencia de

las políticas para el desarrollo”– que es necesario integrar la agenda de la CPD en tres niveles de decisión: en los estados miembros, impulsando una mejora en las prácticas y las políticas orientadas al ámbito de la CPD; en el Consejo, promoviendo una integración efectiva de aspectos relacionados con el desarrollo en los trabajos de los grupos sectoriales; y en la Comisión, mediante el análisis de los impactos de las políticas desde la perspectiva de desarrollo (Comisión Europea, 2005a).

En 2007, el Tratado de Lisboa reafirma la relevancia del trabajo por el desarrollo en la política exterior europea. Así, el artículo 208 dispone que todas las políticas de la UE deben apoyar el desarrollo de los países más pobres o, al menos, no entrar en conflicto con los objetivos de desarrollo centrados en la erradicación de la pobreza. Asimismo, en el apartado referido a la acción exterior (Artículo 10A y 10B) se establece que las actuaciones en política exterior deberán basarse, entre otros, en valores como la democracia, el Estado de Derecho y la universalidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Unión Europea, 2007).

En 2010 se ha elaborado el *Libro verde, Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE*. En este documento se reconoce que la ayuda oficial al desarrollo (AOD) por sí sola nunca logrará terminar con la pobreza que afecta a millones de personas en el mundo. Por tanto, es necesario desarrollar políticas globales coherentes orientadas al crecimiento inclusivo y sostenible (Unión Europea, 2010: 1).

Cabe destacar que el *Libro verde* otorga una relevancia central a la promoción del crecimiento inclusivo como eje del desarrollo. Este concepto de desarrollo relacionado directamente con el crecimiento ha sido cuestionado por diversas organizaciones y representantes de la sociedad civil, sobre todo si se toman en cuenta las políticas

¹ El presente documento forma parte del proceso de investigación Coherencia de políticas españolas con el desarrollo impulsado por la Plataforma 2015 y más y en el que participan el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), el Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE), la Fundación IPADE y el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG).

² La autora agradece los comentarios de Nacho Martínez, Pablo Martínez, Guillermo Santander, Javier Pérez, David Llistar, Alejandra Machín, Celia Barbero y Celia Muñoz.

de austeridad promovidas desde Europa que sitúan en el centro de la agenda las cuestiones macroeconómicas sobre cualquier otra consideración política o social. De acuerdo a la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo (ALOP), “la futura política de cooperación al desarrollo de la UE se aleja de un enfoque basado en los derechos humanos y las personas” (ALOP, 2011); asimismo, hay que cuestionarse, según esta organización, el concepto de desarrollo implícito en este documento. Otro análisis de la Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (CIFCA) debate los paradigmas en que se basa el documento, en especial el supuesto de que la liberalización del comercio y la inversión va a generar crecimiento económico y que, a su vez, este crecimiento reducirá la pobreza (CIFCA, 2011).

En síntesis, aunque el *Libro verde* asume la necesidad de seguir trabajando en CPD, también parte de un supuesto potencialmente cuestionable si abre la puerta para la priorización del crecimiento económico sobre cualquier otra dimensión del desarrollo humano.

Además de los compromisos asumidos en los documentos oficiales, en 2005 –y teniendo en cuenta el rol significativo que la UE había asumido como donante internacional– el Consejo invita a la Comisión a preparar propuestas de acciones concretas para avanzar en ámbitos específicos de la CPD (Comisión Europea, 2005b). En este año, la Comisión acordó aplicar una agenda de CPD en 12 áreas que pudieran acelerar la promoción del desarrollo y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se propuso, así, realizar informes bienales que analicen el avance en CPD en los distintos niveles de las instituciones europeas y nacionales. Los informes son elaborados por la Comisión Europea y la metodología se basa en un extenso cuestionario que se envía a cada Estado miembro. Hasta el momento, se han realizado cuatro informes sobre el avance de la CPD en los países y un estudio independiente –desarrollado en 2012– sobre el impacto de la política de biocombustibles en los procesos de desarrollo de los países del sur³.

El último informe de 2013 elaborado por la Comisión parte de una visión extraordinariamente optimista sobre el trabajo en CPD. Se afirma que la UE ha realizado grandes avances en esta agenda –tanto a escala comunitaria como nacional–, lo que la ha colocado en “una posición de líder mundial en la integración del principio de CPD al diseño e implementación de políticas públicas” (Comisión Europea,

³ La conclusión general de este trabajo es que las políticas europeas de biocombustibles están teniendo un importante impacto negativo sobre el acceso a los recursos naturales, como la tierra y el agua para las personas más pobres del planeta (Demba, et al., 2013).

2013). Además, se destacan los avances de los estados nacionales en la implementación de la agenda de CPD, así como la mejora en el diálogo con los países socios.

Ahora bien, más allá de los indiscutibles avances de la UE en el plano discursivo, el trabajo en la promoción del desarrollo debe ser valorado en función de las acciones reales que desarrollen los estados e instituciones, así como las consecuencias de la implementación de estas políticas para los derechos humanos de la ciudadanía cosmopolita. En este sentido, las políticas europeas desarrolladas en el último lustro no solo han tenido consecuencias profundamente negativas para otros países y personas, sino que han precarizado de manera muy significativa las condiciones de vida de una parte importante de la población que vive en Europa. Por tanto, parece existir una brecha más que significativa entre los compromisos políticos en CPD asumidos por las instituciones comunitarias y los Estados miembros y las acciones reales encaminadas a promover una mayor CPD en ambos niveles (comunitario y nacional) (CONCORD, 2009).

2. EL PAPEL “DUAL” DE LA UE EN LA PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONVERGENTES CON EL DESARROLLO HUMANO

Aparte de los avances en materia de CPD descritos en el epígrafe anterior, la UE ha erigido marcos sectoriales para impulsar la incorporación, por parte de los Estados miembros, de la visión del desarrollo al diseño e implementación de políticas públicas. Este es el caso del *Código de conducta de la UE en materia de exportación de armas* de 2007 –la cual pretende restringir, controlar y regular el comercio de armas–; las posiciones asumidas en el marco del Protocolo de Kioto –donde se acordó reducir un 20% las emisiones de CO₂ para 2020 y al menos un 80% antes de 2050– o la constitución de un Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que funciona como máxima autoridad judicial para la garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales en toda Europa.

Sin embargo, a la par de estas acciones, la UE está erigiendo políticas extremadamente perniciosas para la construcción de un mundo más equitativo y justo que garantice el acceso a los derechos humanos de la ciudadanía cosmopolita. Entre ellas, cabe destacar los tratados de libre comercio –que incluyen acuerdos sobre inversiones bilaterales y regionales para lograr concesiones que la UE no ha conseguido en el seno de la Organización Mundial de Comercio (Intermón Oxfam, 2007)–; la política de biocombustibles –que poseen un impacto negativo sobre el acceso a los recursos naturales y a los alimentos–; o las políticas

migratorias –que conciben a las migraciones como un problema de “seguridad”, lo que ha derivado en importantes vulneraciones de derechos humanos dentro y fuera de las fronteras de Europa⁴.

Pero además, desde las instituciones europeas se han impulsado políticas claramente perniciosas para los derechos de la propia ciudadanía que vive en Europa. Para entender esta problemática, cabe destacar que se ha impulsado una integración europea que pretende imponer un proyecto de hegemonía neoliberal que da lugar a dos lógicas combinadas: la “desregulación competitiva” –estimulada por el mercado único– y la “austeridad competitiva”, vinculada sobre todo a la unificación monetaria (Bieling y Thorsten, 2002). Estos procesos han consagrado como principios fundamentales la desregulación y la austeridad de los estados, imponiendo límites al déficit fiscal, fomentando la desgravación del capital y manteniendo en las naciones el espacio referencial de las regulaciones laborales y las negociaciones colectivas (Musacchio, 2013).

En este marco, a partir de 2010, desde las instituciones europeas se han promovido e impuesto las llamadas políticas de “austeridad” y control del déficit. Dichas políticas parten del concepto de “austeridad expansiva”, que sostiene que el control del gasto público por se estimula el crecimiento económico. Así, desde la ortodoxia económica se sustenta que la rectitud fiscal da confianza a los mercados financieros, que son los que desempeñan un papel clave en la provisión de inversión extranjera en el país (Alesina y Ardagna, 2010).

Esta visión ha sido fortalecida durante los años 2011 y 2012 por una serie de reformas institucionales en Europa entre las que se incluyen la reforma del *Pacto de estabilidad y crecimiento* en el marco del *Six Pack*, el procedimiento destinado a evitar los desequilibrios macroeconómicos, y la aprobación del pacto fiscal y el Pacto por el Euro Plus (Busch, 2013). Con el propósito de garantizar la disciplina presupuestaria, en mayo de 2010, Alemania presentó una propuesta para que todos los Estados de la zona euro asumieran la obligación de adoptar una ley marco de equilibrio presupuestario en su legislación nacional. Así, las modificaciones comunitarias han tenido su contestación en algunas legislaciones nacionales. Por ejemplo, en 2011, en España, se ha realizado una reforma constitucional mediante la cual se modifica el artículo 135 y se establece que la deuda tendrá absoluta prioridad sobre cualquier otro gasto público. “Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la

⁴ Estas ideas provienen del marco de la investigación que da lugar al presente artículo. El resultado de este análisis, aún inédito, verá la luz en los próximos meses en la colección “Cuadernos 2015 y más”, de la Editorial 2015 y más.

deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta”⁵.

Ahora bien, más allá de la ortodoxia económica y de los discursos que establecen que la austeridad es la única vía posible para promover un crecimiento sostenido⁶, los resultados económicos, sociales y políticos de estas políticas están siendo muy cuestionados. Si bien el primer informe de 2014 del Fondo Monetario Internacional (FMI) –uno de los máximos exponentes de esta ortodoxia económica– asegura que la zona euro ha salido de la recesión al tiempo que prevé crecimiento para 2014 (1%) y 2015 (1,4%), este mismo documento establece los importantes peligros macroeconómicos que se expresan en una recuperación desigual, elevadas deudas –tanto públicas como privadas– y una importante fragmentación financiera (FMI, 2014). Pero además, a efectos de la promoción del desarrollo humano (en teoría, el objetivo básico de cualquier política pública), cabría preguntarse qué ventajas puede tener el crecimiento económico si este no redundaría en una mejora de las condiciones de vida y derechos de la ciudadanía. En este sentido, de acuerdo a los datos de Eurostat de enero 2014, la tasa de paro de la zona euro ha pasado de 7,7% en 2007 al 12,1% en 2013, alcanzado niveles históricos en este período. En este marco, países como Grecia y España ostentan las cifras más altas, con tasas históricas de desempleo que alcanzan cifras de 27,4% y el 26,7%, respectivamente.

Además, el modelo económico impulsado parece estar cuestionando el modelo social europeo (Busch, et al., 2014). Bajo el paradigma de que hay que aumentar la “competitividad” se ha experimentado una importante devaluación de los salarios reales de las y los trabajadores, abaratamiento de los despidos, debilitamiento de la capacidad de negociación de los sindicatos y una importante degradación de los convenios colectivos (Busch, et al., 2014). Asimismo, se han iniciado importantes procesos de recorte social que se han acompañado de privatizaciones de determinados servicios públicos. Todo ello ha resultado en significativos aumentos de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en varios países de Europa (FOESSA, 2013). Así, los recortes sociales están teniendo importantes impactos sobre la población más vulnerable que ve limitado (o incluso imposibilitado) el acceso a los servicios y derechos sociales.

⁵ BOE 15210 Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, <http://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf>

⁶ “Jerez, A. and Jofré J.P.: “Los resultados de las reformas en España son impresionantes”, entrevista en *Abc.es*, 26 mayo 2013, <http://www.abc.es/economia/20130526/abci-schauble-reformas-espana-201305261050.html>

En suma, si bien es cierto que hay ámbitos en donde la UE funciona como un referente positivo para que los Estados miembros avancen en la promoción del desarrollo humano, desde las instituciones europeas se están promoviendo políticas de ajuste y austeridad que han derivado en políticas sociales restrictivas que están cuestionando el modelo social europeo. De ahí que la UE esté desempeñando un rol dual, y en ocasiones extremadamente contradictorio, en el trabajo por la construcción de un mundo más equitativo y sustentable para toda la ciudadanía del planeta.

3. EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO Y DE LOS LOBBIES EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS

Estrechamente vinculado con el apartado anterior, es necesario reflexionar sobre el papel del sector privado en el diseño de políticas públicas europeas. En este sentido —y a pesar de que la mayoría de los estudios sobre CPD no abordan este aspecto de la realidad social— para entender los problemas e interferencias que remiten a la acción pública, parece fundamental el análisis de la acción de las empresas y su capacidad de influencia a través de los *lobbies*. En otras palabras, si el poder económico tiene capacidad de influencia en el diseño de políticas públicas se corre el riesgo de que estas políticas se configuren en función de ciertos actores privados y no con objeto de promover los intereses públicos, entre los que se encuentra el desarrollo humano. De ahí la importancia de esta dimensión en los estudios sobre CPD.

Este hecho es fundamental para entender las dinámicas que afectan a las disposiciones europeas, donde se determina aproximadamente el 75% de las leyes nacionales de los Estados miembros. Si bien se desconoce el número exacto, se calcula que en Bruselas hay entre 15.000 y 25.000 “lobbistas” que representan a una cifra cercana de 2.500 *lobbies*. De estos, dos tercios trabajan para defender los intereses empresariales, mientras que una cifra menor son representantes de las organizaciones de la sociedad civil⁷ y sindicatos (Corporate Europe Observatory, 2013)⁸.

⁷ Desde el ámbito académico existen diversas conceptualizaciones sobre lo que se entiende por sociedad civil global: desde una visión extremadamente amplia que abarca todas las manifestaciones sociales no estatales hasta visiones más restrictivas que la identifican con un determinado tipo de dinámicas sociales. A efectos de este artículo, y siguiendo a Ulrich Beck (2004), se entenderá a la sociedad civil como un contrapoder a la influencia del capital que se ubica como una tercera fuerza entre el Estado y el mercado (Beck, 2004).

Estos *lobbies* desarrollan un importante trabajo de cabildeo en distintas esferas de las instituciones comunitarias. Desde procesos de reclutamiento a estudiantes, funcionarios y ejecutivos relacionados con las instituciones europeas hasta el desarrollo de conferencias, viajes, congresos y actividades para legisladores y trabajadores comunitarios. La capacidad de influencia de estos grupos ha sido denunciada por diversas organizaciones de la sociedad civil que se encuentran en Bruselas, como Corporate Europe, Privacy International y ALTER EU⁹. La mayoría de los “lobbistas” son empleados por empresas y asociaciones comerciales para representar directamente estos intereses privados ante legisladores y dirigentes comunitarios. Así, cerca de 500 grandes empresas poseen oficinas de *lobby* en Bruselas (Corporate Europe Observatory, 2013).

De acuerdo al informe de Corporate Europe, es posible diferenciar diversos tipos de *lobbies* que han incidido en el diseño y la regulación de las políticas públicas. En primer lugar, cabe mencionar los grupos financieros que han desempeñado un papel esencial tanto en Estados Unidos como en Europa en hacer retroceder la regulación de los mercados financieros promoviendo la libre circulación de capitales; en segundo lugar, se puede mencionar el “*lobby* del clima”, que ha jugado un papel importante en intentar debilitar y socavar la efectividad de las políticas climáticas de la UE; en tercer lugar, el *lobby* alimentario y de la biotecnología, que ha presionado para reducir o eliminar la política de tolerancia cero que la UE mantiene sobre la presencia de organismos modificados genéticamente no autorizados (Corporate Europe Observatory, 2013).

Como ejemplo de este potencial conflicto, la ONG Privacy International ha denunciado en febrero de 2013 que durante la tramitación de la ley de protección de datos varios eurodiputados habían copiado casi literalmente varias enmiendas sugeridas por grandes multinacionales estadounidenses¹⁰.

⁸ Corporate Europe Observatory (CEO) es un grupo activista y de investigación que se dedica a analizar la influencia de los *lobbies* en la Unión Europea.

⁹ La Alianza para la Transparencia de los Lobbies y la Regulación Ética (ALTER EU) es una coalición de cerca de 200 grupos de la sociedad civil, sindicatos, académicos y empresas de relaciones públicas. Esta iniciativa responde a la creciente capacidad de influencia ejercida por los grupos de presión corporativos en el calendario político en Europa <http://www.alter-eu.org/> (23/06/2013).

¹⁰ “Amazon and eBay lobbyists found to be writing EU data protection law in copy-paste legislation scandal”, <https://www.privacyinternational.org/press-releases/amazon-and-ebay-lobbyists-found-to-be-writing-eu-data-protection-law-in-copy-paste> (23/06/2013). Entre las compañías que han logrado plasmar sus intereses en las enmiendas tramitadas se encuentran las

En este marco, la existencia de las denominadas “puertas giratorias” cuestiona aún más, si cabe, la acción política de las instituciones comunitarias. Se trata de una práctica que alude a la rotación de puestos que se produce entre los ámbitos público y privado. La “puerta giratoria” se produce cuando determinados cargos públicos, tras abandonar sus puestos, pasan a formar parte de la directiva de empresas ubicadas en sectores cuya actividad puede haber sido regulada previamente por su propia acción política.

En lo que respecta a la UE, la puerta giratoria permite a los funcionarios moverse casi sin esfuerzo entre las instituciones comunitarias y las empresas a las que regulan. Tal intercambio puede generar importantes conflictos de intereses y, potencialmente, puede permitir a los funcionarios abusar tanto de su conocimiento interno del proceso de toma de decisiones como de su acceso a antiguos colegas en beneficio de sus nuevos jefes (ALTER EU, 2011).

En síntesis, siendo las directivas de la UE fundamentales para entender las políticas nacionales de los Estados miembros, es extremadamente controvertido que estas disposiciones puedan verse influenciadas por la actuación de grupos de poder con intereses privados que afectan a las posibilidades de desarrollo tanto de la ciudadanía europea como de aquella ciudadanía afectada por las políticas europeas. Se trata, por tanto, de un elemento básico para entender las interferencias y los conflictos que afectan a las políticas públicas y a las posibilidades de desarrollo de toda la ciudadanía global.

4. REFLEXIONES FINALES

Como se ha observado a lo largo de estas páginas, es extremadamente difícil realizar un análisis global del aporte de la UE a la promoción del desarrollo humano. Esto se debe a la coexistencia, al interior de las instituciones comunitarias, de una compleja superposición de agendas que parecen representar a diferentes actores e intereses.

Por una parte, el espacio europeo ha actuado como un marco positivo para avanzar en CPD en tanto la obligación de integración del mandato de desarrollo está presente en

multinacionales estadounidenses Amazon y Ebay, pero también otras asociaciones como la Cámara de Comercio de EEUU y la Federación Europea de Banca. Según publica EUobserver, estas dos organizaciones han propuesto que crear supervisores de protección de datos en las propias compañías sea opcional y no obligatorio. Por su parte, Amazon quería eliminar un párrafo que aparece en el borrador de las enmiendas en el que se prohíbe a las compañías usar los datos de los consumidores si no se ha dado su consentimiento expreso. Las enmiendas presentadas por el eurodiputado Malcolm Harbour –del Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos– reflejan estas dos propuestas.

el propio Tratado de Maastricht. Además, la Comisión ha iniciado un trabajo sistemático con los Estados miembros desarrollando informes bienales sobre CPD. Por último, hay ciertos ámbitos –como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o los compromisos asumidos en el marco del Protocolo de Kioto– que juegan efectivamente un papel positivo en la promoción del desarrollo humano para los Estados miembros.

Sin embargo, desde las instituciones europeas también se está promoviendo la llamada “austeridad expansiva” basada en el fundamento de que las políticas de control presupuestario, reducción del déficit y estabilidad macroeconómica sacarán a la economía europea de la crisis y generarán crecimiento económico. Ahora bien, más allá del teórico (y cuestionable) crecimiento que estas políticas pudieran atraer, cabe preguntarse qué efectos reales tienen estas decisiones sobre los derechos humanos de la población europea. La realidad que arrojan los datos es que en varios países europeos se han incrementado de manera significativa los índices de pobreza, desigualdad y exclusión social. Además, se ha precarizado la situación de las y los trabajadores a través de devaluaciones salariales, abaratamiento del despido y debilitamiento de los convenios colectivos. En este sentido, las políticas que se están promoviendo desde las instituciones europeas son un ejemplo más que ilustrativo de lo equivocado que es confundir crecimiento económico con desarrollo humano.

Además, cuando se trata de analizar las agendas que influyen en los procesos de toma de decisiones comunitarios, la evidencia parece demostrar que los *lobbies* poseen una importante capacidad de incidencia en diferentes esferas de las actividades comunitarias. Se trata de un elemento de extraordinaria relevancia, dado que, si el poder económico es capaz de modular las políticas públicas a favor de sus intereses privados, se pone en cuestionamiento no solo la acción política de los actores y dirigentes comunitarios, sino la propia legitimidad democrática en los procesos de toma de decisiones.

En definitiva, el papel promotor del desarrollo humano que en ocasiones se le atribuye a la UE se ve cada vez más diluido por el impulso de políticas de corte neoliberal que priorizan el ámbito económico sobre cualquier otra consideración política y social, lo que ha derivado en serias vulneraciones de derechos para la ciudadanía cosmopolita.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A. y Ardagna, S. (2010): "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending," NBER Chapters, in *Tax Policy and the Economy*, Volume 24, pp.35-68, National Bureau of Economic Research, Inc.
- ALOP (2011): *Contribución inicial de ALOP al debate sobre la política de cooperación al desarrollo de la UE*, <http://www.observatorioca-ue.com/html/centrodocumentacion/archivos2011/ALOPene11.pdf>
- ALTER EU (2011): *Block the Revolving Door: Why We Need to Stop EU. Officials Becoming Lobbyists*, http://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/20111116_aeu-revolving_1.pdf
- Beck, U. (2004): *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Paidós, Barcelona.
- Bieling, H.J. y Thorsten, S. (2002): "Reorganisation der Industriellen Beziehungen mi Europäischen Mehrebenensystem", *Industrielle Beziehungen 9, Jg.*
- Busch, K. (2013): "Bajo presión: el modelo social europeo en tiempos de austeridad", en *El estado de la Unión Europea. El fracaso de la austeridad*, Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, Ex Libris Ediciones, Madrid, pp. 51-66.
- Busch, K., Hermann, C., Hinrichs, K. y Schulten, K. (2013): *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension*. (16/02/2014) <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09656.pdf>
- CIFCA (2011): *El futuro de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Central: ¿apoyo a las personas o a los negocios?*, http://www.cifca.org/IMG/pdf/201103_cooperacion_ue_ca_informe_final.pdf
- Comisión Europea (2005a): *Consenso europeo de desarrollo*, http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm
- Comisión Europea (2005b): *Coherencia de Políticas para el Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12534_es.htm
- Comisión Europea (2013): *EU 2013 Report on Policy Coherence for Development*, pp. 10, http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/swd_2013_456_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_746653_en.pdf
- CONCORD (2009; 2011; 2013): *Spotlight on Policy Coherence 2009*, CONCORD, Bruselas.
- Corporate Europe Observatory (2013): *Bruselas. El barrio europeo*, <http://www.rebellion.org/docs/165794.pdf>
- Demba, D., Blanco, M., Flammini, A., Schlaifer, M., Kropiwnicka, M.A. y Markhof, M.M. (2013): *Assessing the Impact of Biofuels Production on Developing Countries from the Point of View of Policy Coherence for Development*, Comisión Europea.
- Intermón Oxfam (2007): *Nuestro futuro por la borda. Cómo socavan el desarrollo los tratados de comercio e inversiones entre países ricos y pobres*, http://www.oxfam.org/es/policy/briefingpapers/bp101_regional_trade_agreements_0703
- FMI (2014): *World Economic Outlook (WEO). Update. Is the Tide Rising?*, World Economic and Financial Surveys, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/update/01/>
- FOESSA (2013): *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas*. Comité Técnico de la Fundación FOESSA, <http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/4551/Desigualdad%20y%20derechos%20sociales.%20Versi%C3%B3n%20digital.pdf>
- Musacchio, A. (2013): "El ajuste: origen de la crisis europea", *Revista Problemas del Desarrollo*, 173 (44) pp.79-104.
- Rouquayrol, L. y Herrero, S. (2007): *Guía sobre la cooperación Unión Europea – América Latina*, http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation_eu_la_es.pdf
- Sanahuja, J.A. (2007): "Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana", en Freres, C., Gratius, S., Mallo, T., Pellicer, A. y Sanahuja, J.A. (eds.) (2007): *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina – CeALCI, Madrid, pp. 1-42.
- Unión Europea (2007): *Tratado de Lisboa*, http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf
- Unión Europea (2010): *Libro verde. Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE*.

Un asunto de especial interés: cómo computan los préstamos en la ayuda oficial para el desarrollo¹

EURODAD

European Network on Debt and Development

Cada vez son más los gobiernos europeos y bancos multilaterales de desarrollo (BMD) que utilizan préstamos preferenciales o concesionales en lugar de las tradicionales donaciones para cumplir con el objetivo de destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto (INB) a ayuda para el desarrollo para el año 2015. Al igual que las donaciones, estos préstamos pueden computar como Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) siempre que cumplan unas condiciones específicas.

Esta tendencia genera grandes controversias entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), quienes advierten, por un lado, del peligro que una concesión excesiva de préstamos puede tener para la sostenibilidad de la deuda de los países en desarrollo y, por otro, de que, según varias investigaciones, dichos préstamos suelen destinarse principalmente a financiar sectores productivos de países de renta media de los cuales esperan obtenerse altos retornos económicos, en lugar de dirigirse a financiar servicios públicos y sectores clave para la erradicación de la pobreza como la educación y la salud, tradicionalmente financiados a través de donaciones.

En este contexto, los miembros de los gobiernos y las instituciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE), el órgano responsable de recoger las estadísticas sobre la ayuda, están revisando la pertinencia de las condiciones de los préstamos concesionales con el fin de hacer una propuesta de revisión en el 2014.

Esta reforma se está llevando a cabo en un momento en que, debido al estancamiento o a la reducción de los presupuestos en materia de AOD, es cada vez más difícil que la mayoría de los donantes cumplan con el objetivo del 0,7%

para el 2015. Aunque se espera que el nivel de AOD se incremente ligeramente entre el 2013-2014² hasta alcanzar el 0,43%, la AOD de los 27 países de la Unión Europea (UE) cayó hasta el 0,39% del INB de la UE en 2012, su nivel más bajo desde 2007. De ahí que los propios donantes estén revisando los sistemas de cómputo de AOD para incluir nuevos tipos de financiación, como el apalancamiento –*leveraging*– de financiación privada, los instrumentos financieros con impacto neutral en el presupuesto y los préstamos a países de renta media.

El último informe de Eurodad, *A Matter of High Interest: Assessing how Loans are Reported as Development Aid*³, analiza este debate y evalúa cómo deberían reformarse las normas de los préstamos concesionales para garantizar que lo que se computa como AOD responda a objetivos de desarrollo. El informe de Eurodad concluye que el sistema actual:

- Carece de una lógica clara de desarrollo al permitir que computen como ayuda préstamos que generan rentabilidad.
- Está abierto al abuso por parte de los donantes debido a su ambigüedad.
- Infla el valor de los compromisos de los donantes.
- Aumenta los riesgos de sobreendeudamiento en países pobres y en desarrollo.

1. EL AUMENTO DE LOS PRÉSTAMOS CONCESIONALES

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE se encarga de recopilar las estadísticas que permiten comparar y monitorear los volúmenes de ayuda que conceden los gobiernos

¹ El presente artículo sintetiza el informe de EURODAD *A Matter of High Interest: Assessing how Loans are Reported as Development Aid* (Un asunto de especial interés: cómo computan los préstamos en la ayuda oficial al desarrollo). El informe completo y su resumen ejecutivo está disponible online: <http://www.eurodad.org/files/pdf/52dfd0d16a841.pdf>

² Aidwatch Report (2013): *The Unique Role of European Aid: the Fight Against Global Poverty*, p. 5, <http://www.concordeurope.org/publications/item/275-2013-aidwatch-report>

³ Stephanie, C. (2014): *A Matter of High Interest: Assessing how Loans are Reported as Development Aid*, <http://www.eurodad.org/amatterofhighinterest>

bilaterales y las instituciones multilaterales para reducir la pobreza en los países en desarrollo. Los préstamos ofrecidos en condiciones preferenciales pueden formar parte de esta ayuda siempre que cumplan ciertas condiciones de concesionalidad.

En los últimos años⁴, y en el marco del actual contexto de restricciones presupuestarias en los países del CAD-OCDE, en el que se está incentivando a los gobiernos a incrementar los recursos de AOD mediante medidas que no tengan repercusiones presupuestarias⁵, se ha generado un gran debate en torno a la concesionalidad de los préstamos. Se observa cómo en un periodo de cinco años no solo se han duplicado los préstamos concedidos a los gobiernos de África subsahariana, que han pasado de 8.000 millones de dólares en 2006 a 20.000 millones de dólares en 2011⁶, sino que los préstamos concesionales a países en desarrollo siguen también la misma tendencia. Así, las instituciones multilaterales han pasado de desembolsar 19.000 millones de dólares en 1995 a 42.000 millones de dólares⁷ en 2011, y los donantes bilaterales del CAD de los 8.000 millones de dólares en 2001 a 16.000 millones en 2011⁸.

2. ¿QUÉ SON LOS PRÉSTAMOS CONCESIONALES?

Un préstamo se considera concesional si cumple con varias condiciones establecidas en la definición de financiación oficial para el desarrollo⁹. Así, el préstamo debe estar

⁴ Manning, R. (2013): "OECD is Ignoring its Definition of Overseas Aid", *Financial Times*, 9 de abril de 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b3d73884-a056-11e2-88b6-00144feabdc0.html#axzz2jFF5bN59>

⁵ CAD-OCDE (2013): *Loan Concessional in DAC Statistics*, p. 3, [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2013\)2&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2013)2&docLanguage=En)

⁶ Jubilee Debt Campaign (2013): *Submission to IDC Inquiry into 'The Future of UK Development Cooperation'*, p. 3, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmintdev/writev/334/334.pdf>

⁷ Tabla 17 de las estadísticas del CAD-OCDE sobre flujos de recursos a los países en desarrollo (2012), cantidades expresadas en precios corrientes, <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>

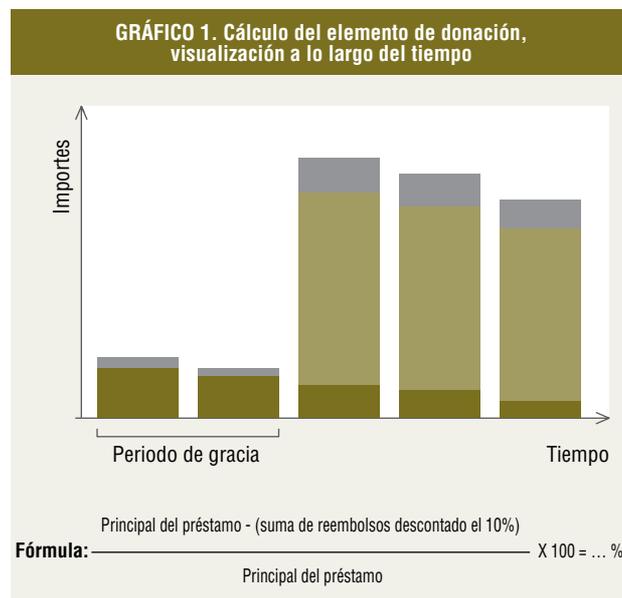
⁸ Tabla 14 de las estadísticas del CAD-OCDE sobre flujos de recursos a los países en desarrollo (2012), sin especificar si las cantidades están expresadas en precios constantes o corrientes, <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>

⁹ Base de datos de las directrices para la presentación de informes sobre la actividad de la ayuda (2007), <http://www.oecd.org/dac/stats/1948102.pdf>

concedido por uno de los miembros de la OCDE (gobierno o institución multilateral) a un país de la lista de receptores oficiales¹⁰ y cumplir, además, con los siguientes requisitos:

- Tener como objetivo el desarrollo, definido por el CAD como "la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo".
- Cumplir dos condiciones financieras específicas:
 - Incluir un elemento de donación de al menos el 25%, que es lo que se conoce como el test del elemento donación, que se deberá calcular aplicando una tasa de descuento del 10% (ver explicación en los gráficos 1 y 2).
 - Tener "carácter concesional", que, según el CAD, significa que los tipos de interés deben estar "por

GRÁFICO 1. Cálculo del elemento de donación, visualización a lo largo del tiempo



debajo de las tasas vigentes en el mercado".

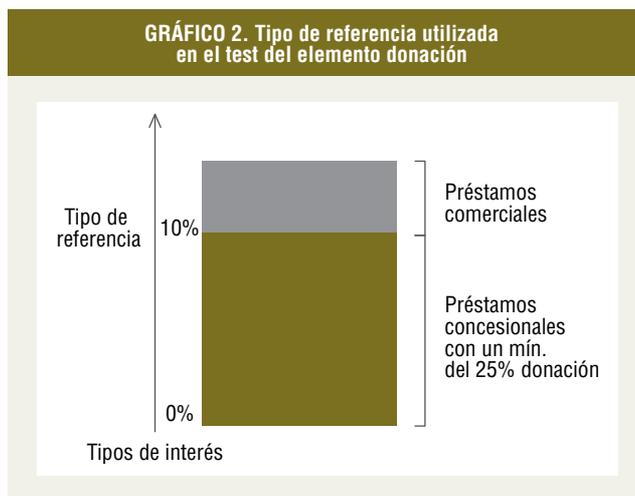
El gráfico muestra el calendario de reembolso de un préstamo ficticio que tiene las siguientes características: un periodo de amortización de cinco años, un periodo de gracia de dos años, un tipo de interés del 3,5% y un tipo de descuento del 10%.

Durante el periodo de gracia, solo se abonan los intereses del préstamo, mientras que el reembolso de intereses no comenzará hasta el tercer año. La superficie gris corresponde al subsidio, que disminuye un 10% el valor de los reembolsos.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ Lista de destinatarios de AOD del CAD para la presentación de informes sobre los flujos del 2012 y 2013, <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>

A principios de los 2000, en el seno del CAD surgió el debate sobre la eficacia de la definición de concesionalidad. El motivo de este debate se debía a que, en un contexto de bajos tipos de interés, los gobiernos del CAD podían conceder préstamos a precios superiores a los propios costes de endeudamiento y aún así situarse por debajo de la tasa de referencia del 10% y cumplir, por lo tanto, con el test del elemento de donación. Así, en un intento de restaurar la eficacia de la definición, durante los años 2003 y 2004, la presidencia del CAD sugirió que se estableciese un límite máximo a los tipos de interés de los préstamos concesionales. Sin embargo, esta propuesta no consiguió el consenso necesario, siendo rechazada de nuevo en el año 2012 cuando la presidencia volvió a proponerla¹¹.



Fuente: Elaboración propia.

Desde el año 2013 existe un compromiso transitorio que estará vigente hasta que se acuerde una nueva definición de concesionalidad en el año 2015. La secretaria del CAD ha reconocido que existen diferentes opiniones entre los miembros sobre el “carácter concesional” de los préstamos. Así pues, ha tenido en cuenta las consideraciones propuestas por la UE, Francia y Alemania¹² y ha aceptado la inclusión de préstamos no subsidiados de estos donantes en las cifras de AOD de 2011 y 2012¹³.

Richard Manning, expresidente del CAD, ha criticado este compromiso temporal, pues considera que “el hecho de que la OCDE publique estadísticas oficiales que recogen las ‘diferentes prácticas’ llevadas a cabo en materia de con-

cesionalidad, hace que los propios requerimientos de dicha concesionalidad sean una farsa”¹⁴.

3. EVALUANDO LOS PRÉSTAMOS: PONIENDO EL “TEST DEL ELEMENTO DONACIÓN” A PRUEBA

A la hora de evaluar los préstamos, el CAD utiliza un método de cálculo denominado el test del elemento donación, que mide si los créditos incorporan realmente un componente de donación mínimo del 25%.

En esta evaluación se analizan los “términos financieros” del préstamo –hay tres elementos que pueden “ablandar” un préstamo: su periodo de amortización, su periodo de gracia y su tipo de interés– y se comparan los valores de los reembolsos que tiene que realizar el prestatario con un punto de referencia del 10%. Este tipo de referencia del 10% se utiliza en las estadísticas del CAD como una aproximación al “coste de oportunidad” que tiene para un donante prestar dinero en lugar de invertirlo nacionalmente.

El elemento de donación mide la diferencia entre los reembolsos que el prestatario debe realizar sobre un préstamo concesional y los reembolsos que debería haber satisfecho si el tipo de interés fuera de un 10% (ver fórmula en el gráfico 1).

TABLA 1: Tipos de interés máximos para alcanzar un 25% de donación

Tipo de interés	Vencimiento (en años)					
	5	10	15	20	25	
Periodo de gracia (en años)	1	-0,28%	3,47%	4,84%	5,53%	5,59%
	3	2,03%	4,34%	5,33%	5,86%	6,19%
	5	3,32%	4,93%	5,68%	6,11%	6,38%
	7	n.a.	5,35%	5,95%	6,30%	6,52%

Fuente: Cálculos de la Comisión Europea.

Lo cierto es que este tipo de interés de referencia, fijado en el 10% en la década de 1970 cuando se prestaba a tipos de interés de mercado más altos, ya no proporciona una aproximación adecuada del coste de oportunidad de los do-

¹¹ Ver CAD-OCDE, *op. cit.* (nota 5), p. 6.

¹² Nota sobre concesionalidad de los préstamos en estadísticas del CAD, <http://www.oecd.org/dac/stats/concessionality-note.htm#rationale>

¹³ CAD-OCDE, *op. cit.* (nota 5), p. 5.

¹⁴ Manning, R., *op. cit.* (nota 4).

nan, ya que desde el año 2000 los préstamos se realizan en un contexto caracterizado por tipos de interés de mercado mucho más bajos¹⁵.

Es preocupante que, con este tipo de referencia, los países del G7 puedan realizar préstamos a un tipo de interés del 4,75% con dinero que inicialmente obtuvieron en los mercados de bonos a un tipo medio del 2%, y que, a pesar del beneficio logrado, estos préstamos puedan computar como AOD¹⁶.

Asimismo, esto ha dado lugar a un aumento de casos en los que se han concedido préstamos concesionales a tipos de interés más altos que los “préstamos duros”, es decir, más altos que los préstamos comerciales ofrecidos por instituciones multilaterales a tipos de mercado. Por ejemplo, en 2010 y 2011, la UE, Francia y Alemania registraron un total de 2.800 y 2.600 millones de dólares de AOD en préstamos con un tipo de interés superior al 2,8%, el tipo máximo aplicado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) para préstamos comerciales a países de rentas medias. Más preocupante aún es el caso de Francia, donde tres de los países prestatarios cumplían los requisitos para recibir financiación de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) –el fondo del Banco Mundial dedicado a los países más pobres¹⁷.

Estas situaciones demuestran la urgente necesidad de encontrar un tipo de referencia más adecuado a las circunstancias actuales.

4. ¿CARÁCTER CONCESIONAL?

En el actual sistema de cómputo del CAD, todos los préstamos con un elemento de donación de al menos el 25% se contabilizan íntegramente como AOD. En 2010, por ejemplo, los préstamos concesionales del gobierno francés tuvieron un componente de donación medio del 45% y, sin embargo, fueron computados igual que los préstamos de Japón, que tuvieron una media de donación superior al 75%¹⁸.

Dado que el elemento de donación representa el componente concesional de un préstamo, los esfuerzos de los donantes se reflejarían con mayor precisión si solo se computase como AOD la parte del préstamo equivalente a la donación.

¹⁵ CAD-OCDE, *op. cit.* (nota 5), p. 4.

¹⁶ *Ibidem*, p. 3.

¹⁷ *Ibidem*, p. 5 y tablas en anexos 1 y 2, pp. 8-9.

¹⁸ Tew, R. (2013): ODA Loans. Investments to End Poverty Discussion Paper, p. 12, Development Initiatives, www.devinit.org/wp-content/uploads/ODA_loans_discussion_paper.pdf

5. EL REEMBOLSO DE INTERESES INFLA LA AYUDA

Las cifras actuales de préstamos de AOD netos están infladas por los reembolsos de intereses, que no se deducen del cómputo de los préstamos de AOD. De hecho, si estos datos, que están disponibles para el CAD, se tuviesen en cuenta, podrían computar como flujos negativos y reducir el valor de los préstamos de AOD netos y de la AOD total.

Los reembolsos de intereses de los préstamos de AOD concedidos por los miembros e instituciones de la UE fueron de 590 millones de euros en 2012, de los cuales el 91% procede de tres donantes: instituciones de la UE (248 millones de euros), Alemania (174 millones de euros) y Francia (120 millones de euros)¹⁹. De manera similar, si los reembolsos de intereses se hubiesen deducido de los préstamos de AOD netos, la AOD neta se habría reducido en 5.000 millones de dólares²⁰.

6. EL RESULTADO: INFORMES HETEROGÉNEOS POR PARTE DE LOS DONANTES

La combinación de bajos tipos de interés y la escasa claridad en la definición del carácter concesional de los préstamos ha llevado a que algunos donantes entreguen información heterogénea al proporcionar datos sobre Ayuda Oficial al Desarrollo. Estas prácticas ponen de manifiesto la necesidad urgente de definir el “carácter concesional” de la ayuda para que se exija a los donantes un esfuerzo presupuestario real y un alineamiento con los objetivos de desarrollo. Además, debido a que la donación financiera sigue siendo el referente para medir el esfuerzo de los donantes, estos necesitan probar el valor añadido que tiene para el desarrollo financiar la reducción de la pobreza mediante préstamos que se apoyan en instrumentos de mitigación de riesgos.

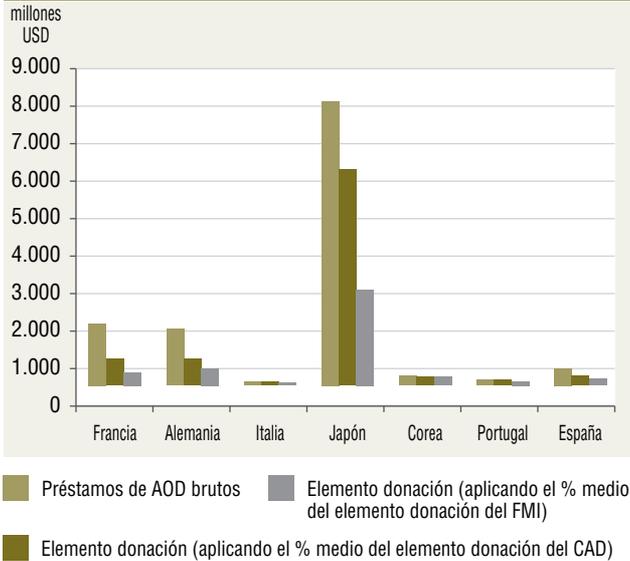
A menos que se clarifique rápidamente la ambigüedad existente en relación con los requerimientos oficiales de concesionalidad, los donantes tendrán un incentivo para computar préstamos no concesionales como AOD. Potencialmente, esto podría inflar los volúmenes de AOD, ya que una parte importante de estos préstamos (aproximadamente entre 50.000 millones y 20.000 millones de dólares al año de instituciones multilaterales y donantes bilaterales, respectivamente) computaron como AOD²¹.

¹⁹ Aidwatch, *op. cit.* (nota 2), p. 22.

²⁰ Tew, R. *op. cit.* (nota 18).

²¹ CAD-OCDE, *op. cit.* (nota 5), p. 3 y p. 5.

GRÁFICO 3. Elemento donación de los préstamos de AOD bilateral, en 2010, selección de donantes.



El valor del elemento donación (ED) de los préstamos varía significativamente dependiendo de cuál sea el tipo de referencia utilizado. Este gráfico, elaborado por Development Initiatives, compara los elementos de donación de los donantes que más préstamos conceden, calculados tanto con la referencia del 10% del CAD como con los tipos de divisa-específica del FMI utilizados por el FMI hasta la reforma de octubre de 2013.

Fuente: Tew, R. (2013): ODA Loans. Investments to End Poverty Discussion Paper, Development Initiatives, p. 6.

7. ¿QUÉ IMPLICACIONES TIENE ESTO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO?

La AOD representa una parte importante de los recursos con que los países de ingresos bajos financian la provisión de servicios públicos y sectores sociales de las comunidades más pobres. En 2011, la AOD representó en promedio el 10% del PNB de los países de ingresos bajos, y esta proporción ha permanecido constante durante los últimos diez años²².

Desde la perspectiva de los países receptores, hay investigaciones que muestran que las donaciones son más apropiadas para llegar a los más pobres. En primer lugar, debido a que los préstamos se concentran en los países de rentas medias. Así, en 2011, el 85% de los préstamos concesionales de los países de CAD fueron a países de ingresos medios, recibiendo un total de 23 millones de dólares frente a los 5.800 millones destinados a países de ingresos bajos²³. En segundo lugar, porque los préstamos están sesgados ha-

cia sectores productivos con rentabilidad económica²⁴. En 2011, por citar un ejemplo, casi la mitad de los préstamos de AOD de los países CAD (48,6%) fueron utilizados para financiar sectores productivos, mientras que solo alrededor de un tercio (29,75%) fueron a sectores sociales²⁵.

En línea con esto, los principios sobre préstamos y endeudamiento responsable de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) aconsejan a los prestatarios contratar préstamos gubernamentales únicamente en el caso de que el beneficio social esperado sea mayor que el tipo de interés²⁶. En cualquier caso, y a pesar del beneficio social a largo plazo, el valor financiero de la mayoría de las acciones en el área de la erradicación de la pobreza y la provisión de servicios esenciales es abstracta y difícil de calcular. Por ello, Naciones Unidas ha subrayado repetidamente que se necesitan más donaciones si se pretende que los países pobres alcancen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. Dada la concentración sectorial y geográfica de los préstamos, el incremento de los préstamos concesionales no solo no beneficiaría a los países de bajos ingresos, sino que les privaría de una financiación esencial en forma de donación.

Además, los países de bajos ingresos tienen también una baja tolerancia a la deuda, y los préstamos pueden generar importantes riesgos de insostenibilidad de la deuda si no se gestionan con cautela. Los reembolsos de los préstamos generan importantes flujos inversos –solo parcialmente computados en el sistema CAD– que pueden minar los recursos futuros de los países en desarrollo y, en el peor de los casos, desestabilizar la economía de los países²⁷.

Por lo tanto, debemos extraer lecciones de un pasado que nos muestra cómo, desde la década de los 80, el uso negligente de los préstamos y del endeudamiento fue la causa de numerosas crisis de la deuda en los países en desarrollo. La nueva tendencia de apostar más por los préstamos (concesionales) que por las donaciones amenaza el éxito de las iniciativas de reducción de deuda de la década pasada, que consiguieron que la mayoría de los países en desarrollo alcanzaran niveles sostenibles de deuda. Un informe reciente del FMI indica que “en los países que alcanzaron el punto de culminación bajo la iniciativa PPAE (Países Pobres

²² Aidwatch, *op. cit.* (nota 2), p. 34 y p. 23.

²³ Tew, R., *op. cit.* (nota 18), p. 12.

²⁴ Odedokun (2004), Das & Khan (2012), citado en Tew, R., *op. cit.* (nota 18), p. 11, www.devinit.org/wp-content/uploads/ODA_loans_discussion_paper.pdf

²⁵ Tew, R., *op. cit.* (nota 18), p. 12.

²⁶ Principios de la UNCTAD, p.12, http://www.unctad.info/upload/Debt%20Portal/Principles%20drafts/SLB_Principles_English_Doha_22-04-2012.pdf

²⁷ Jubilee Debt Campaign, *op. cit.* (nota 6), p. 3.

Altamente Endeudados) varios años atrás, el endeudamiento concesional ha sido el principal determinante de su reciente acumulación de deuda”²⁸.

8. EL CAMINO A SEGUIR

La actual revisión de las condiciones utilizadas para computar préstamos como AOD nos ofrece la oportunidad de redefinir las reglas y asegurar que estas formas de financiación contribuyan a alcanzar los objetivos de desarrollo. El presente informe de EURODAD muestra cómo las debilidades de los test cuantitativos y cualitativos utilizados para evaluar si los préstamos concesionales proporcionan una imagen distorsionada de los esfuerzos de los donantes y, por lo tanto, se corre el riesgo de minar la credibilidad del sistema de información.

El contexto de recortes presupuestarios en toda Europa, combinado con la ambigüedad del sistema del CAD, ha dado lugar a que los donantes, que están tratando de alcanzar sus compromisos en materia de ayuda sin gastar demasiado de sus presupuestos, proporcionen información heterogénea. La sociedad civil necesita, por lo tanto, permanecer atenta y asegurarse de que la calidad de la ayuda no se vea socavada por discusiones técnicas sobre cómo computar la AOD.

Además, el aumento de préstamos concesionales puede hacer que los países más pobres se vean perjudicados si las nuevas reglas no incentivan a los donantes a proporcionar nuevas donaciones o a considerar más seriamente las implicaciones de los préstamos concesionales en materia de sostenibilidad de la deuda.

Así pues y para asegurar que las futuras reglas sobre concesionalidad fomenten incentivos adecuados para el desarrollo, el informe hace las siguientes recomendaciones:

Como principio general, EURODAD recomienda que el debate sea transparente e incluya a todas las partes interesadas. Hasta ahora, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos de los países socios no han podido participar oficialmente en la discusión de la reforma. La información debería haber estado disponible para el público general tan pronto comenzaron las discusiones y se fueron tomando decisiones. Se aplauden, ahora sí, los recientes esfuerzos que se han hecho para involucrar a la sociedad civil y a los gobiernos de los países en desarrollo en las discusiones.

Las recomendaciones principales del informe son:

- Deducir los reembolsos de intereses de la AOD neta.

Las cantidades actuales de AOD transferida a los países en desarrollo están infladas por los intereses de los préstamos. En 2012, los países en desarrollo reembolsaron 590 millones de dólares en concepto de intereses a las instituciones y a los gobiernos de la UE que fueron computados como AOD. Deberían deducirse los reembolsos de intereses de las cifras de AOD para que la AOD neta represente realmente los flujos que llegan a los países en desarrollo.

- Computar solo el elemento donación como AOD. Debería incentivarse a los donantes para que concedan préstamos con grados más altos de concesionalidad y premiar a los que hagan mayores esfuerzos en este sentido. Solo debería computarse como AOD el componente concesional de un préstamo representado por el elemento donación. El CAD puede basarse en la metodología ya existente para los fondos mixtos donde la AOD está mezclada con otros tipos de financiación, pero de forma que solo el componente concesional sea computado como AOD.
- No debería incentivarse a los donantes a cumplir con sus compromisos de ayuda a través de préstamos. Deberían convertirse en requerimiento las recomendaciones del CAD de alcanzar un elemento de donación medio del 86% en los compromisos de ayuda bilateral y de proporcionar ayuda a los países menos desarrollados esencialmente en forma de donaciones. Esto incentivaría a los donantes a mantener un balance apropiado entre donaciones y préstamos y a continuar usando financiación en forma de donación en aquellos países donde es más necesario.

Además se recomienda:

- Sustituir el tipo de referencia del 10% con un nivel de referencia más apropiado a la hora de determinar el elemento de donación de los préstamos de AOD. Evaluar los costos de oportunidad de los donantes en base al tipo de referencia del 10% acordado en la década de 1970 es inapropiado. Desde 2008 hasta ahora, este tipo de interés inflado ha hecho posible que, por un lado, préstamos concedidos a tipos de interés superiores a los de los préstamos comerciales de las instituciones multilaterales y sobre los cuales podría haberse generado beneficio superasen el test del elemento de donación del 25% y computasen como AOD; por otro lado, también hace que se sobrevalore el elemento concesional de los préstamos. Con un tipo de interés inferior, como el que utiliza el FMI, el elemento de donación sería significativamente más bajo: un 50% menor de los 1.000 millones de dólares computados en el caso de los préstamos concedidos por Francia y

²⁸ IMF (2013): *Review of the Policy on Debt Limits in Fund-Supported Programs*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/030113.pdf>

Alemania en 2010. Para prevenir estos problemas en el sistema de cómputo e información, el nuevo punto de referencia debería estar mejor alineado con los tipos de interés a los cuales los donantes pueden tomar prestados sus fondos. El CAD podría extraer lecciones del sistema utilizado por el FMI y acordar con las partes interesadas un tipo de interés de referencia más apropiado.

- Especificar en las reglas revisadas que los préstamos de AOD deberían incluir un esfuerzo presupuestario en forma de subsidio oficial. Así como las donaciones representan un 100% del esfuerzo presupuestario por parte de los donantes, los préstamos concesionales también deberían incluir un esfuerzo presupuestario para poder computar como AOD. El requerimiento de carácter concesional debería ser explícito para evitar que los donantes puedan vol-

ver a prestar a tipos superiores al precio al que inicialmente obtuvieron el dinero en los mercados, sin añadir un subsidio oficial, y que aun así estos préstamos computen como AOD.

- Añadir criterios de sostenibilidad de la deuda. Los préstamos concesionales deberían utilizarse con grandes cautelas, dado que amenazan con revertir los niveles de sostenibilidad de la deuda alcanzados por la mayoría de los países en desarrollo. Los requerimientos de concesionalidad no deberían ser uniformes, sino estar adaptados a las situaciones de los países endeudados. El CAD puede basarse en el sistema utilizado por el FMI, donde se concede una mayor concesionalidad (35% de elemento de donación) a los países de bajos ingresos con riesgo de sobreendeudamiento, pero debería ajustarlo más permitiendo solo préstamos con altos niveles de concesionalidad.

Segunda Parte
① LA POLÍTICA EN EL DESARROLLO



Comercio y desarrollo: una oportunidad para abrir las grietas del sistema económico global

DANIELLE HIRSCH
Directora de Both ENDS

1. INTERDEPENDENCIA CRECIENTE

En el mundo no hay muchos países como Argentina. Cuenta con altos niveles de visibilidad generados por contar con el actual Papa, con el mejor futbolista del mundo y con una reina con doble nacionalidad holandesa-argentina. Pero, detrás de esas personalidades, hay todo un mundo menos conocido y a la vez enormemente relevante para el actual debate sobre desarrollo en un mundo cambiante, interdependiente y con grandes retos ambientales y sociales a resolver.

Tuve la suerte de conocer Argentina hace 25 años y he tenido la oportunidad de volver a visitarla con gran regularidad desde entonces. A primera vista, es una democracia dinámica, con un sistema legal de alta calidad y una población educada e informada. Posee yacimientos de minerales, de gas y de petróleo. Tiene acceso a grandes cantidades de agua dulce, tanto por los glaciales de la Patagonia, como por el acuífero Guaraní y por los grandes ríos que crean el delta del Río de la Plata. Gracias a la soja, Argentina ha conocido una alta tasa de crecimiento durante la última década.

Además, cuenta con una sociedad civil activa y bien articulada, tanto en la capital como en la mayoría de sus provincias, que insiste en reclamar el respeto de los derechos humanos y de los pueblos indígenas, así como en confrontar la destrucción del medio ambiente.

Mientras, los grandes desafíos son menos visibles. La producción de soja está causando graves problemas de salud por la contaminación del aire y de las aguas. La expansión del cultivo de soja es responsable de la casi desaparición del tradicional sector ganadero. De hecho, ese país tan orgulloso de su asado tradicional, hoy en día es importador de carne. Viajando desde Buenos Aires al norte, donde antes caminaban las vacas en la pampa, hoy se ve un tapiz de un verde uniforme, de una tierra cubierta de soja, casi sin más insectos ni aves de rapiña.

Es un país donde las reivindicaciones de una sociedad civil activa por el respeto a los derechos de los pueblos y de la naturaleza son desatendidas, a pesar de estar basadas en la ley. A menudo, los intereses personales y la corrupción dominan las decisiones políticas. Acontecimientos recientes relacionados con el *fracking*, la construcción de megarrepresas y la adjudicación de tierras para la soja, acompañados por una campaña de difamación de las organizaciones de la sociedad civil, son indicadores de un espacio para la participación ciudadana cada vez más limitado.

Un país como Argentina demuestra que no debemos ser ingenuos. Se podría decir que lo que pasa allá refleja la realidad de muchos de los países denominados “economías emergentes”, en los que las altas tasas de crecimiento y su funcionamiento democrático esconden la rápida destrucción de la tierra, la concentración de la riqueza y el poder en manos de unos pocos, y una alta vulnerabilidad ante crisis de alcance mundial y generadas por factores económicos o climatológicos.

En nuestro mundo globalizado, la realidad argentina presenta desafíos que trascienden al propio pueblo argentino y sus líderes, ya que mantiene relaciones comerciales con muchos países y empresas transnacionales. Holanda, con el puerto de Rotterdam y una bioindustria de carne masiva, es uno de los más grandes importadores de soja desde América del Sur. Además, las empresas holandesas de dragado tienen una presencia significativa en los puertos argentinos. Así que las decisiones que se toman en Holanda, el país con la reina argentina, impactan directamente en la calidad de vida y el tipo de desarrollo del país productor.

Por las relaciones comerciales de Holanda con Argentina y otras economías emergentes y en desarrollo, es especialmente relevante la reciente decisión de la nueva ministra de cooperación al desarrollo de juntar las políticas de comercio y cooperación¹.

¹ Véase sobre la nueva política del Gobierno holandés ‘A World to Gain’, <http://www.government.nl/documents-and-publications/reports/2013/04/30/a-world-to-gain.html>

2. UNIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE COMERCIO Y DE COOPERACIÓN

La relación Argentina-Holanda demuestra cómo las agendas de exportación y cooperación al desarrollo están íntimamente relacionadas, aunque a menudo son analizadas y debatidas en ámbitos totalmente separados, como si nada tuvieran que ver la una con la otra. Por lo tanto, es interesante estudiar los impactos inmediatos de la decisión holandesa de unificar esas políticas bajo el mandato de la misma ministra, que desde 2012 es ministra de cooperación y de comercio, y cuya primera decisión fue la de trasladar físicamente a los funcionarios públicos encargados de las políticas de comercio del Ministerio de Economía al de Relaciones Exteriores.

A primera vista, la confluencia de las dos agendas pone en grave riesgo la tradicional agenda de cooperación. De hecho, el impacto inmediato ha sido que los fondos, ya reducidos por la crisis económica, se dirigen de manera creciente al sector privado, que ahora dispone de millones de euros del presupuesto de cooperación internacional para hacer más sostenible sus propias cadenas de producción.

Pero también hay otro efecto, quizá bastante sorprendente, especialmente para el propio sector privado que tanto incidió por lograr esa confluencia: es una excelente oportunidad para poner sobre la mesa el debate sobre las grandes incoherencias de las propias políticas exteriores. De hecho, de repente tenemos la oportunidad de cuestionar seriamente varios mitos relacionados con la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y con las políticas de comercio y exportación.

3. DESVELANDO LA MÍSTICA DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Antes de entrar en el debate sobre la verdadera cara de la RSE o, en realidad, las varias caras de la misma, es relevante observar que la empresa privada siempre fue un actor presente en los procesos de desarrollo, aunque fuera por el mero impacto de sus inversiones internacionales, las cadenas de producción que sostienen y fomentan, o por sus estrechas relaciones con todos los gobiernos del mundo. Además, las empresas privadas siempre han incidido en las negociaciones sobre acuerdos de comercio y en la definición de regulaciones de todo tipo. Gracias a la unificación de las agendas políticas de comercio y cooperación, en Holanda se ha abierto un debate sobre el papel de la empresa privada en el desarrollo mundial.

Con las empresas holandesas aceptando fondos públicos destinados a la cooperación al desarrollo para incrementar su sustentabilidad social y ambiental, se nos presenta la oportunidad de hacer más transparentes las cadenas de producción e iniciar la transición hacia procesos de producción que respeten condiciones laborales decentes y la capacidad de la naturaleza. El compromiso de ciertas empresas, por ejemplo, está permitiendo una incidencia cívica sostenida y efectiva en la producción de aceite de palma de donde ahora se están reconociendo y tratando de resolver conflictos sobre la tierra de manera sistemática y equitativa. Ello, a la vez, está generando una discusión sobre ese modelo de producción, mostrándose cada día más claramente que no es capaz de sostenerse en el futuro por las graves inequidades que engendra.

La participación de empresas en los fondos de ayuda oficial al desarrollo permite, además, una discusión sobre el pensamiento dominante que concibe la RSE como una decisión voluntaria a ser tomada por cada empresa sin presiones legales. Un ejemplo reciente de los dilemas relacionados con ese sistema de libre elección es la actual controversia sobre el acuerdo de textiles de Bangladesh. En primera instancia, después del horror del derrumbe de Rana Plaza, donde murieron 1.200 personas en uno de los desastres industriales más graves de todos los tiempos, numerosas empresas firmaron el acuerdo que les obligará a aceptar inspectores de seguridad independientes. Mientras, con el paso de los meses después del desastre, también se pudo confirmar que hubo un número significativo de empresas que no se animaron a sumarse al acuerdo. La ministra de comercio y cooperación tomó entonces la decisión de señalar a varias de esas empresas públicamente, implementando así efectivamente el mecanismo de *naming and shaming*.

Su actitud generó un fuerte debate público sobre el rol de la política en la promoción de la RSE. Varias empresas reclamaron excusas de la mandataria por el señalamiento público, ya que supuestamente no sería de su competencia, evidenciando así el dilema de la voluntariedad de la RSE. En un sistema que no se sostiene por regulaciones y leyes, la única manera de lograr una agenda de sostenibilidad e inclusividad es la presión pública. Por lo tanto, se podría decir que una ministra de cooperación y comercio, que además tomó la lucha de las mujeres trabajadoras del sector textil como uno de sus *casus belli*, no tenía otro remedio que nombrar a los que no están respetando en lo más mínimo acuerdos voluntarios. Es decir, esa estrategia de *naming and shaming*, así como cualquier estrategia que apunte a la obligatoriedad, es necesaria para que cualquier iniciativa basada en incentivos, como la RSE, sea efectiva.

En resumen, la confluencia de las agendas de comercio y cooperación ha permitido que el debate sobre la realidad de la RSE tenga más matices en el debate público, dado que antes solamente se enfocaba en la certificación, catalizando así la concienciación de consumidores, políticos y empresarios. Además, demuestra la importancia del compromiso por parte del mandatario con el desarrollo a pesar de que se pueda dañar la imagen de ciertas empresas nacionales, poniendo de manifiesto que el perfil de los responsables políticos es fundamental en la deriva que adopte la vinculación entre dos políticas como la comercial y la de cooperación.

4. LA CONFRONTACIÓN DE OBJETIVOS COMERCIALES CON LA AMBICIÓN DEL DESARROLLO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

Quizá la oportunidad más grande que nos brinda esta nueva agenda política es la de exponer el carácter de nuestras políticas de inversión, de impuestos y de comercio y sus impactos en el actual sistema económico global.

Holanda es un paraíso fiscal que negocia e implementa tratados de inversión y de impuestos diseñados para proteger empresas multinacionales. A primera vista se trata de una apuesta exitosa, ya que hoy en día el 20% de las inversiones internacionales fluyen por el país. Asimismo, Holanda alberga miles de empresas *letter box*, empresas registradas formalmente como holandesas, aunque no ejercen ninguna actividad productiva o económica en su territorio. A pesar de ello, estas empresas se aprovechan de la protección de sus inversiones externas y de minimizar o escapar obligaciones impositivas.

Anteriormente a la unificación de las políticas de cooperación y comercio, cuando aún se encontraban separadas y sus funcionarios públicos y mandatarios tenían poca interacción, fue sumamente difícil incidir en esa agenda. De hecho, las negociaciones sobre tratados de comercio o la toma de decisiones sobre acuerdos impositivos, además de basarse en análisis sumamente técnicos, se llevaron a cabo a puerta cerrada y con una deplorable falta de transparencia y control democrático.

Con la confluencia de las agendas comercio y cooperación se presenta una oportunidad de analizar las incoherencias entre las mismas, y llamar a un debate sobre el carácter y el impacto de nuestras políticas de comercio. ONG, como las unidas en la Fair Green and Global Alliance², que vienen

² Fair Green and Global Alliance es una alianza de seis organizaciones holandesas, liderada por Both ENDS y de la que también

monitoreando y desafiando esas políticas desde hace más de una década, han aprovechado efectivamente la nueva situación, mostrando a un público cada vez más amplio y diverso las inconsistencias entre los objetivos de crecimiento y exportación, por un lado, y los de un desarrollo sostenible e inclusivo, por el otro. Los temas más a la vista en este momento son el de justicia fiscal (*tax justice*) y el de las negociaciones de nuevos tratados de comercio, no solamente entre los EEUU y la UE, sino también entre la UE e India, Indonesia y varias regiones africanas. Otros temas que están generando interés son los créditos a la exportación y el rol de los bancos internacionales multilaterales.

5. LA VULNERABILIDAD CRECIENTE DE LA SOCIEDAD CIVIL

Una cuestión de vital importancia en esta nueva realidad, que urgentemente debe volverse un punto central en la agenda de los debates políticos en Europa, es el aumento de la vulnerabilidad de la sociedad civil, tanto en el “norte” como en el “sur”.

En países que están viviendo un rápido crecimiento económico, mayoritariamente fomentado por economías extractivistas –minería, gas y petróleo, producción de soja, de aceite de palma, etc.–, la resistencia a la destrucción de los recursos naturales y la violación de los derechos al agua y a la tierra lleva a un choque con intereses establecidos, tanto de las clases políticas locales como de los inversionistas internacionales. Con la intención de callar esas voces de resistencia desde la sociedad civil, países como Indonesia y Ecuador están adoptando leyes que restringen la libre expresión, poniendo límites a las organizaciones civiles. En otros países, como por ejemplo Argentina, las presiones a la sociedad civil se manifiestan de maneras menos visibles, como son las campañas de difamación en la prensa estatal, presiones impositivas o a través de limitaciones a la recepción de fondos internacionales.

Las ONG europeas, tradicionalmente fuertes por su relación financiera y el diálogo abierto y constante con sus estados contrapartes, están siendo debilitadas y marginalizadas de los debates políticos, donde ahora particularmente

forman parte ActionAid, Clean Clothes Campaign, Milieudefensie (Amigos de la Tierra Holanda), SOMO y el Transnational Institute. Se enfoca en la coherencia de las políticas exteriores de Holanda, la EU y las instituciones financieras internacionales. Véase también <http://www.fairgreenandglobal.org> http://www.bothends.org/uploaded_files/document/6130318_FGG_Balancing_Trade_Aid.pdf

la empresa privada tiene una fuerte incidencia. Todo ello a pesar de que la sociedad civil es un actor clave en la transición hacia un mundo equitativo y sostenible; es capaz de señalar violaciones a acuerdos internacionales como el de los derechos humanos, y de aumentar la conciencia y el conocimiento de un público diverso y amplio sobre las realidades complejas del desarrollo actual. Para lograr un desarrollo inclusivo, y para realmente compaginar las agendas de comercio y cooperación, es imprescindible esa relación con los gobiernos, tal como existen con el sector privado.

En Holanda, el presupuesto estatal de ayuda oficial al desarrollo destinado a la sociedad civil se ha reducido en más de un 50%. Se ha decidido que el presupuesto restante se dedicará solamente a ONG que trabajen en el ámbito local y global en la incidencia política. Además, el Gobierno expresa su voluntad de usar sus medios de diplomacia para apoyar a ONG en situaciones de presiones políticas desmedidas. Se podría decir que ambas orientaciones implican un cabal reconocimiento del rol de la sociedad civil en la transformación del rumbo del actual modelo económico. Por otra parte, implica que otras funciones de las ONG holandesas, como el desarrollo y la implementación de programas de educación, de prevención de sida y de salud, o del fomento a los pequeños y medianos productores rurales, se ven sumamente debilitadas.

6. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO EN ESTE NUEVO CONTEXTO

Es imposible negar el gran cambio que se está dando en la agenda de desarrollo. Países como Dinamarca, Japón y el Reino Unido están estudiando la experiencia holandesa. La convergencia de las agendas de comercio y cooperación no es, en sí misma, un hecho positivo ni negativo. Todo dependerá de qué mandato político exista y de cuál sea la motivación que dé lugar a dicha unificación. Y, como se aborda en este artículo, también dependerá del compromiso político de la ministra responsable.

Para evitar que esa tendencia tenga como único resultado que el presupuesto de la cooperación al desarrollo se

dirija al propio sector privado para financiar sus esfuerzos en la búsqueda de nuevos mercados, con el sello voluntario y débil de la RSE, es de suma importancia que la sociedad civil se esfuerce en contrarrestar ese escenario. Esto tiene diferentes implicaciones para las organizaciones del sector del desarrollo:

En primer lugar, ampliar el conocimiento técnico de las políticas exteriores de sus propios países e identificar entre esas políticas los ámbitos de intervención estratégicos ligados a las agendas de cooperación existentes, como son la salud, la educación, el desarrollo sostenible, etc.

En segundo lugar, abrir el diálogo con otros ministerios y departamentos, especialmente con aquellos con mandato para el desarrollo y la implementación de políticas financieras, impositivas y comerciales, relacionados con la exportación y las inversiones en países terceros.

En tercer lugar, relacionarse con redes nacionales y europeas que unen organizaciones con diferentes estrategias de intervención para coordinar intervenciones desde campañas hasta la cocreación y la innovación con empresas y sectores públicos.

En cuarto lugar, contribuir a formar redes de organizaciones civiles en los países socios, para asegurar que los impactos de las políticas de comercio, exportación e inversión se hacen visibles y que sus realidades obtienen cara y voz en los debates nacionales e internacionales.

En quinto lugar, aumentar la capacidad de la sociedad civil en esos países para resistir inversiones y para entrar en diálogo con sus propios gobiernos.

Quiero enfatizar que, ya que en realidad no existe una agenda exclusivamente de cooperación, es de mayor importancia mirar más allá de la ayuda y empezar a entender, desde una mirada interrelacionada y multidimensional, el tema de desarrollo y el comercio mundial, y apostar por la necesaria coherencia de políticas exteriores.

En todos los países habrá organizaciones que ya estén pensando y actuando según estos planteamientos. El desafío ahora es buscar líneas de acción conjuntas y articularse también con otros actores, para lograr que el posible debilitamiento de la agenda de cooperación se transforme en un paso hacia una transición democrática al mundo sostenible y equitativo que tanto deseamos.

Ruptura del consenso y desmantelamiento: un análisis de la cooperación española

PABLO MARTÍNEZ
IGNACIO MARTÍNEZ
Plataforma 2015 y más

1. TIEMPOS DE CAMBIOS EN LA AGENDA Y LA GOBERNANZA GLOBALES DEL DESARROLLO

El análisis de la deriva que la política española de cooperación está mostrando en los últimos años no puede circunscribirse al ámbito de la política nacional. Antes bien es preciso señalar que en el ámbito de la cooperación y el desarrollo a escala global vivimos tiempos marcados por cambios, que de una forma u otra marcarán la senda futura de las políticas nacionales de cooperación internacional. Confluyen en el tiempo los cambios derivados del agotamiento del plazo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2015, lo que ha provocado una movilización sin precedentes de debates y consultas para orientar el proceso de construcción de la nueva agenda post-2015, con otros procesos de transformación profunda de la arquitectura del sistema internacional de ayuda. Agenda y arquitectura se muestran actualmente más abiertas que nunca dibujando un contexto de incertidumbres, debates y discusiones de cuya finalización dependen en gran parte cuáles sean los marcos normativos en los que se inserten las políticas públicas de cooperación para los próximos años. Marcos normativos sobre los que, igualmente, deberán construirse los consensos sociales y políticos que legitimen democráticamente dichas políticas públicas.

A partir del año 2012 se ha abierto formalmente la discusión para la construcción de la nueva agenda internacional de desarrollo post-2015. Desde la Secretaría General de Naciones Unidas (SG-UN) se han puesto en marcha numerosos procesos de consulta y deliberación que están constituyendo una especie de “inventario” de contenidos, formatos y mecanismos que, de una forma u otra, acabarán por constituir la nueva agenda. Los sucesivos informes hechos públicos durante 2013 presentan un panorama amplio

de propuestas con el objetivo común de guiar las respuestas que la comunidad internacional debe asumir para atender los desafíos que plantea la cuestión del desarrollo. Más allá de los evidentes límites que presentan cada uno de los procesos y de las consultas (Martínez Osés, 2014), el abanico de informes muestra la pluralidad de visiones, tanto respecto de la definición y explicación de los principales desafíos, como de las consiguientes respuestas que unos y otros consideran ejes fundamentales de la nueva agenda.

No puede obviarse que los debates en torno a la nueva agenda de desarrollo se están produciendo en un contexto marcado por profundos cambios en la arquitectura internacional, tanto de lo que hasta ahora constituyó el sistema de ayuda, como de la propia institucionalidad de la Organización de las Naciones Unidas. Los cambios que se están produciendo en el ámbito de la arquitectura también reflejan tensiones respecto de diferentes visiones del desarrollo, así como de los mecanismos necesarios y el rol que pueden jugar los distintos actores en la promoción del desarrollo.

No hay duda de que mientras se discuten múltiples aspectos relativos a la nueva agenda y mientras se trata de construir trabajosamente una nueva institucionalidad para la gobernabilidad global del desarrollo, los diferentes actores no están quietos a la espera de conclusiones. En este contexto es preciso ubicar el análisis de la política española de cooperación que más adelante se realiza.

Los países denominados emergentes han irrumpido en el sistema internacional de ayuda como receptores y donantes al mismo tiempo, tratando de hacer valer algunas de sus prácticas como alternativas a las de los donantes tradicionales del sistema, apoyándose en mecanismos diferentes y, en ocasiones, apostando por objetivos y valores distintos a los asumidos por el sistema basado en la revisión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En cualquier caso, la denominada cooperación sur-sur constituye una de las principales fuentes por las que el sistema tradicional ha quedado desbordado.

Por otro lado, el actor denominado “sector privado” también ha sido acriticamente incorporado en las delibera-

ciones y en los procesos para la construcción de agendas e institucionalidades globales. En este sentido, para ser más precisos, es importante señalar que este nuevo actor y sujeto político en la arena global del desarrollo se circunscribe al sector privado transnacional. Este ha adquirido, tras dos décadas de intensa y extensa globalización económica, capacidad suficiente para situarse en el interior de las diferentes institucionalidades globales constituidas para influir o marcar los aspectos y orientaciones principales de la agenda¹. Así, la lógica de un sistema basado en impuestos ciudadanos que financian políticas públicas de cooperación para la cohesión internacional ha sido francamente desbordada por la capacidad de estos nuevos actores de eludir cargas impositivas para, en cambio, financiar y gestionar gigantescos programas basados en sus intereses de expansión y de creación de nuevos mercados. En este contexto, con la expectativa de incorporar como nuevos clientes a casi la mitad de la población mundial hasta ahora excluida, se refuerza el papel del mercado como principal asignador y distribuidor de los beneficios del desarrollo.

Este regreso a concepciones del desarrollo identificado primordialmente con el crecimiento económico medido en términos de renta puede apreciarse en numerosa documentación emanada de espacios de discusión sobre la agenda y sobre la arquitectura. Por ejemplo, el peso que adquiere el crecimiento económico en la declaración final del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (FAN) de Busan que da lugar a la Alianza Global para la Cooperación sobre Desarrollo Eficaz (GPEDC, por sus siglas en inglés) contrasta con las escasas referencias a una visión del desarrollo basada y centrada en los derechos humanos. De igual forma, el informe publicado por el FAN de personas eminentes como aportación a la nueva agenda post-2015 también adolece de la adecuada integración de la sostenibilidad y la equidad, frente a la preponderancia que se le atribuye al crecimiento económico y al rol que el sector privado juega en el mismo (económico, ecológico y social) (Martínez, 2013).

También los países donantes han movido algunas fichas en este periodo de incertidumbres, y se han apreciado movimientos en algunos países para volver a vincular de forma explícita los intereses exportadores con los objetivos de desa-

rollo. En esa lógica, la financiarización de la ayuda mediante la apertura a nuevos mecanismos reembolsables para la financiación de inversiones más o menos claramente orientadas a países en desarrollo ha constituido la apuesta preferida por gobiernos con gran necesidad de controlar el déficit para evitar un descenso brusco de los montos de AOD distribuidos. Estrategias de exportación y financiación de inversiones son territorios en los que las necesidades y estrategias de expansión del sector privado confluyen de forma muy clara. Este es el contexto en el que se desarrollan nuevos discursos y lemas que también amenazan con desbordar una evolución doctrinal sobre el desarrollo humano, sostenible y basado en derechos, con expresiones como *win-win strategies*, *value for money*, o *public private partnerships*.

A pesar de esta progresiva penetración en el lenguaje, el discurso y las prácticas de la cooperación para el desarrollo por parte de los mercados y sus principales interesados, la disputa no está resuelta. En los últimos tiempos también se han reforzado aquellos discursos que consideran la discusión sobre la nueva agenda como una oportunidad para señalar los principales cuellos de botella a fin de que se produzcan avances claros en materia de desarrollo. Al mismo tiempo, se pone el acento en las injustas relaciones de poder internacionales que determinan las dificultades para transformar los modelos de producción y consumo, profundizar en los esquemas de participación de la ciudadanía en sus procesos de desarrollo y para hacer valer la extensión de los derechos humanos como un criterio determinante a la hora de diseñar y ejecutar las políticas de desarrollo. Cabe destacar, por haber constituido un proceso de consultas en el ámbito formal de Naciones Unidas (NNUU), el trabajo realizado por las oficinas regionales de NNUU en colaboración con el Servicio de Enlace de NNUU con las organizaciones no gubernamentales (ONU_SENG) que cristalizó en un informe que fue entregado al presidente de la Asamblea General y formó parte de la documentación de la misma en septiembre de 2013. En él se apuesta de forma clara por que la nueva agenda post-2015 se centre en propuestas orientadas a reequilibrar el poder internacional en términos de justicia, extender los derechos humanos y transformar los sistemas financieros y comerciales internacionales apostando por la capacidad de regulación de los estados (UN-NGLS, 2013).

En resumen, a poco más de un año para finalizar la construcción de la nueva agenda post-2015 aún permanecen abiertas todas las posibilidades. Sin embargo, son pocas las voces que consideran que los gobiernos cuentan con el poder suficiente como para acordar una agenda de transformaciones del calado que se precisan y que cada día parece más difícil alcanzar acuerdos que combinen de forma efectiva los intereses representados por las grandes transnacionales con

¹ Véanse al respecto las aportaciones y comentarios realizados por numerosas redes de organizaciones sociales a la publicación del informe del FAN de personas eminentes, <http://www.post2015hlp.org/outreach/outreach-stakeholder-responses-to-the-hlp-report/> Algunas organizaciones alertan sobre el riesgo de que las empresas transnacionales logren imponer sus intereses en los procesos de discusión sobre la agenda, <http://www.global-policy.org/component/content/article/252/52572-new-working-paper-corporate-influence-in-the-post-2015-process.html>

las constantes llamadas a transformar los actuales modelos de producción, comercialización y de consumo.

Se aprecian por tanto claras tensiones entre dos visiones de desarrollo, una de ellas más satisfecha con el devenir actual de las políticas globales y que, por lo tanto, prioriza fortalecer las posibilidades de consolidar patrones de crecimiento económico medidos en términos de Producto Interno Bruto (PIB), subordinando el resto de cuestiones relativas al desarrollo a ese propósito, especialmente las relativas a la sostenibilidad y los derechos. Frente a esta visión, el proceso de construcción de la nueva agenda ha puesto de manifiesto la ingente tarea normativa y discursiva que desde hace más de dos décadas trata de configurar y de hacer valer la conceptualización del desarrollo sostenible como la única propuesta razonable para la humanidad. Del hecho de que los principales artífices de la primera hayan ido progresivamente incorporando la terminología y los discursos de la segunda, no puede inferirse que las prácticas y las políticas generalmente hayan ido modificando sus patrones para transitar hacia prácticas más coherentes con la integración de las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible. Más bien al contrario, cabe estar alerta e incorporar en los análisis de las prácticas políticas, más que en el de los discursos, en qué medida los gobiernos están apostando por transformar la noción de desarrollo o, al contrario, por continuar una loca “carrera hacia el fondo” en términos de normas tributarias, laborales y ambientales (SDSN, 2013). En este contexto se inserta el análisis del ciclo político español que abordamos a continuación.

2. EL CICLO POLÍTICO REFORMISTA EN ESPAÑA

La respuesta política a la crisis de origen financiero iniciada en 2007 ha consistido, en buena medida, en la orientación de las políticas hacia la reducción del gasto público, especialmente en aquellos países que más severamente están acusando esta crisis. Si bien es cierto que el diseño de esta respuesta política recae en las instituciones que configuran la troika – comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y Banco Central– (Garzón, 2013: 60-62), diferentes países han llevado a cabo, sin llegar a cuestionar en profundidad los objetivos a alcanzar, distintos trazados para cumplir con el marco de estabilidad presupuestaria y las reformas estructurales impuestas por el trío de organismos supranacionales.

En el caso de España la receta propuesta, aunque no fue desplegada de manera inmediata en los primeros momentos (incluso años) de esta crisis, ha influido de manera determinante al conjunto de las decisiones políticas en los últimos

cuatro años, a partir del “giro” de Rodríguez Zapatero en mayo de 2010, y de manera especialmente intensa a partir del cambio de gobierno en noviembre de 2011. Desde entonces el recorte del gasto público como principal medida para la búsqueda de control del déficit y la estabilidad presupuestaria, como garantía para el pago de la deuda española (pública y privada) y la posterior recuperación de la senda del crecimiento económico, se ha convertido en la hoja de ruta del Gobierno.

Trata de consolidarse, como resultado, una manera de gobernar que ha naturalizado las políticas de corte restrictivo –bautizadas como políticas de austeridad– como única respuesta posible a la crisis. Así pues, “la crisis como forma de gobierno” ha naturalizado la gestión orientada al control del déficit por la vía del recorte del gasto, planteando como inevitables las consiguientes políticas de austeridad y la disminución progresiva de prestaciones sociales y servicios públicos (Martínez, *et al.*, 2012: 13-16). Al tiempo que se plantea la inevitabilidad de esta forma de gobierno, invisibilizando así que se trata de una opción política, se niegan, en nombre de la falta de realismo o de eficiencia en la gestión, otras opciones políticas de respuesta a la crisis que apuntan, por citar solo algunas propuestas, a la generación de ingresos a través de reformas fiscales (Gestha, 2011) o al papel dinamizador de la economía que juega el gasto social.

Es por lo tanto una opción política con importantes consecuencias, algunas evidentes y de extrema gravedad desde la perspectiva del bienestar de la ciudadanía, como la desigualdad, el aumento de los niveles de pobreza y la pérdida de derechos (Millán, 2014; Oxfam Intermón, 2014) y otras, menos visibles, que afectan negativamente al papel de España como promotor del desarrollo global o, a partir de una matriz de análisis más clásica, tanto en relación a los países en desarrollo como entre su propia ciudadanía, si es que esta división, en un mundo crecientemente interdependiente, puede seguir siendo trazada.

Es, por ello, una opción política que contrasta con el mantenimiento de un discurso y un compromiso formal con el desarrollo y con la idea de universalidad de derechos que lo sustenta. Aunque España es un país con un elevado compromiso formal con los derechos humanos (Millán y Santander, 2014) y el compromiso con el desarrollo sea a menudo presentado como un activo de España en el escenario mundial², lo cierto es que en la práctica se ha visto

² Un ejemplo del discurso de sólido compromiso con el desarrollo por parte del Gobierno español pudo observarse en la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2013, en la que el presidente Mariano Rajoy trataba de poner en valor el compromiso de España con el bienestar global a través de ayuda oficial al desarrollo, la que, afirmaba el propio Rajoy, “no es caridad, sino

notablemente alterado el compromiso con el desarrollo y la idea de universalidad de los derechos humanos.

Varios son los argumentos sobre los que se puede sostener este juicio. En primer lugar, se ha generado en España un discurso en el que, especialmente para justificar los desproporcionados recortes en las políticas de cooperación y sanitaria, se presentan los derechos y el bienestar de la ciudadanía española y la ciudadanía sin estatuto legal de residente en España como realidades en conflicto y en competencia por unos recursos limitados³. Se trata esta de una idea que no solo es equivocada, ya que no reconoce la complejidad e interdependencia creciente en la configuración de los problemas del desarrollo y por lo tanto la interdependencia también de las condiciones de bienestar del conjunto de la ciudadanía global. Es al mismo tiempo una idea falsa, ya que los sobredimensionados recortes en las políticas “exteriores” no han evitado que buena parte de las políticas impulsadas en el mencionado ciclo reformista estén afectando al núcleo de las políticas públicas y de la garantía de los derechos también en clave doméstica.

En este sentido, en segundo lugar, la mencionada concepción de la austeridad, basada en criterios de eficiencia, ha dado lugar a un ciclo político reformista cuyo resultado ha sido el recorte de políticas públicas y retroceso en materia de derechos, al tiempo que aumentaban los niveles de desigualdad (Oxfam Intermón, 2014). Las políticas consagradas a esta concepción de la austeridad han tenido, por lo tanto, resultados que han ahondado la brecha social existente en España, además en un contexto de crecientes niveles de pobreza, lo que significa ignorar la importancia del enfoque de derechos en el conjunto de la acción política.

En tercer lugar, conviene apuntar que las denominadas políticas de austeridad no parecen haber servido al objetivo de la recuperación económica, por lo que no solo son socialmente injustas, sino también económicamente desastrosas. Es importante tener en cuenta el propio papel de la desigualdad como factor de amenaza, ya no solo para la cohesión social y para una concepción universal de los derechos, sino para la propia recuperación y crecimiento económicos (World Economic Forum, 2014: 8-14).

una inversión solidaria en un futuro común”. Para un análisis en mayor profundidad véase: <http://www.2015ymas.org/comunicacion/destacamos/opinamos/2013/378/rajoy-el-cosmopolita/>

³ La expresión más evidente de este discurso fue ofrecida por el máximo representante en el Gobierno de la política de cooperación, el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, quien afirmó ante la comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados el día 14 de marzo de 2012 que recortar la ayuda es doloroso, pero lo es más aún “hacerlo en las pensiones o cerrar ambulatorios”.

Se trata de ideas, no obstante, que articulan una concepción política que parece haber desplazado a la noción de “desarrollo humano y sostenible” como factor relevante en la configuración de la toma de decisiones políticas para orientar estas hacia una concepción del desarrollo articulada en torno a la idea del crecimiento económico. Son diversas las reformas que, inspiradas por esta última visión, se han puesto en marcha a lo largo de este ciclo político. La primera de ellas, la que significó el punto de inflexión e inicio de este ciclo, con un elevado simbolismo y calado político, fue el paquete de medidas anunciado por el entonces presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, entre las que se encontraba la reducción del salario de los empleados públicos, la congelación de las pensiones, la supresión del “cheque-bebé” y la reducción de la AOD en 800 millones de euros entre 2010 y 2011, recorte que finalmente fue mayor de lo anunciado inicialmente porque se concentró en su totalidad en el año 2010.

Un segundo hito, aún durante la etapa de gobierno del PSOE, fue la modificación, en septiembre de 2011, del artículo 135 de la Constitución, orientada a garantizar por la vía constitucional el equilibrio presupuestario y a consagrar el pago de la deuda como política institucional. La reforma constitucional abría, a su vez, la vía a la posterior Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que supone la institucionalización de la política de reducción del déficit sobre la que se articulan buena parte de las sucesivas reformas políticas (Garzón, 2013: 62).

Con el cambio de gobierno, a finales de 2011, el carácter reformista inspirado por la “crisis como forma de gobierno”, basado en políticas de austeridad y búsqueda de crecimiento económico como salida de la crisis, se intensifica, sucediéndose decisiones políticas altamente restrictivas desde la perspectiva de los derechos humanos. Las medidas políticas en esta dirección han sido diversas, algunas de ellas con una fuerte contestación social y política. Sin entrar a mencionar cada una de estas medidas y sin ánimo de profundizar en ellas, sí pueden apuntarse algunas de las más significativas, ya sea por la respuesta que han generado o por su potencial impacto en materia de derechos humanos: el desproporcionado descenso de la AOD española, la política más castigada en los últimos años, que ha descendido en un 61% en los últimos cuatro años⁴; las medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (Real decreto-ley 14/2012), que contaron con la

⁴ Los datos de la AOD española pueden consultarse en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC): <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Seguimiento.aspx>

frontal oposición de la comunidad educativa⁵ y con el rechazo de la ciudadanía⁶ y de algunas Comunidades Autónomas (CCAA)⁷ rechazo que apuntaba también a la posible inconstitucionalidad del RD 14/2012, a la pérdida de autonomía por parte de las universidades, al retroceso en el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, así como a la posible vulneración del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas; y, por último, las medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (Real decreto-ley 16/2012), que, en opinión de diversas asociaciones especializadas en el ámbito sanitario, se trata de medidas que impulsan una reforma injusta, ineficaz y peligrosa⁸.

En consecuencia, asistimos a un ciclo político en el que se produce un marcado alejamiento de la noción de desarrollo humano y sostenible, basado en derechos, en la toma

⁵ El consejo Escolar del Estado, principal órgano consultivo en materia de política educativa, presentó una enmienda de derogación del RD 14/2012. Las razones, expresadas en el dictamen elaborado por el consejo apuntan, por un lado, a la manera en la que se ha llevado a cabo la reforma, sin consulta con los órganos de la comunidad educativa; en concreto, manifiesta el dictamen, con el Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico, que no fue consultado en una propuesta legislativa que supone un “cambio sustancial en el modelo de concesión de becas y ayudas al estudio” basado en un diseño incongruente y que va en contra del principio de igualdad de oportunidades.

⁶ La medida aprobada por el Gobierno generó una importante movilización social en apoyo a la comunidad educativa a través de la conocida “Marea Verde”, que cuestionaba el carácter regresivo que en materia de derechos vinculados con la educación suponía el RD 14/2012.

⁷ El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y el Principado de Asturias interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra varios de los artículos del RD 14/2012. Ambos recursos fueron admitidos a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional en septiembre de 2012 (BOE nº228, viernes 21 de septiembre de 2012).

⁸ Según un informe de Médicos Mundi, Prosalus y Médicos del Mundo (2014), la medida no está orientada a resolver una situación crítica de carácter coyuntural en el contexto de crisis, ya que propone medidas estructurales. Las medidas propuestas en el Real decreto-ley suponen, por el contrario, una apuesta por un cambio de modelo sanitario, de uno basado en la universalidad hacia otro modelo basado en el aseguramiento, y asentado en una lógica de contribución y titularidad (2014: 77). Los aspectos más polémicos de esta medida son la exclusión de “las personas inmigrantes en situación irregular de la atención normalizada” y la introducción “de una serie de medidas –entre ellas el copago– que hacen que la carga financiera se desplace de la comunidad solidaria a la persona enferma”, introduciendo así una suerte de impuesto sanitario (Médicos Mundi, Prosalus y Médicos del Mundo, 2014: 77), con carácter regresivo, y contrario al principio de gratuidad y universalidad.

de decisiones y en el diseño e implementación de políticas públicas. La puesta en marcha de estas medidas, no obstante y a pesar de las alabanzas y los ánimos constantes a profundizar en ellas por partes de las instituciones internacionales que las han inspirado⁹, no parece estar dando los frutos esperados ni siquiera desde esa otra perspectiva que vincula el desarrollo con la idea de crecimiento económico. La recuperación económica esperada no acaba de llegar, la deuda continúa creciendo –y las perspectivas apuntan que seguirá haciéndolo–¹⁰, la cifra de desempleo no paró de aumentar hasta alcanzar, a finales de 2013, al 26% de la población activa¹¹, ello a pesar del deterioro en las condiciones laborales que han supuesto las transformaciones en el mercado laboral (Álvarez, 2014), y de que el crecimiento del PIB, negativo en 2012 y en los dos primeros trimestres de 2013, alcanzara el 0,1% en el tercer trimestre de 2013 y el 0,3% en el último trimestre del mismo año¹².

Tampoco parece, dados los citados efectos en la noción de desarrollo y en la garantía de los derechos, que la receta aplicada en el actual ciclo político sea la más recomendable desde la necesaria perspectiva de la gobernanza global. La actuación en materia sanitaria parece un evidente ejemplo de cómo un recorte en las políticas públicas puede generar

⁹ Recientemente el FMI ha saludado positivamente las medidas tomadas en países como España, donde los planes de ajuste, a pesar de su dureza, han conseguido mantener un carácter progresivo, ya que el grueso del ajuste ha sido soportado por los estratos mejor situados, aunque una parte importante ha sido soportada también por las rentas más bajas: Fernández, A. (2014): “La desigualdad, el nuevo caballo de batalla del FMI”, *elEconomista.es*, 18/03/2014, <http://www.economista.es/economia/noticias/5624197/03/14/La-desigualdad-el-nuevo-caballo-de-batalla-del-FMI.html#Kku8kdABoufDn0w> No obstante, y también como señala el FMI, la desigualdad ha aumentado considerablemente en todos los países de la UE en los que se han impulsado “procesos de consolidación fiscal” como consecuencia de esta, lo que estaría reflejado en la intensidad de este aumento desde que se iniciaran dichos procesos. Entre todos los países de la UE, es en España donde la desigualdad ha aumentado de manera más acusada (IMF, 2014). Véase al respecto Mars, A.: “España sufre el mayor aumento de la brecha social en Europa por la crisis”, *El País*, 13/03/2014, http://economia.elpais.com/economia/2014/03/13/actualidad/1394732075_347846.html

¹⁰ Mars, A.: “La deuda engorda 18.000 millones en un mes y suma el 95% del PIB”, *El País*, 18/03/2010, http://elpais.com/m/economia/2014/03/17/actualidad/1395050058_140377.html

¹¹ Según datos del INE, en febrero de 2014, por primera vez desde que iniciara la crisis, se registró un descenso en el número de desempleados en 1.949, lo que supone un descenso del 0,04% y sitúa la cifra de paro registrado en 4.812.486 personas. Para más información véase SEPE (2014).

¹² Datos del Banco de España, disponibles en http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/14/Fich/be_febrero2014_es.pdf

un riesgo social y económico para el conjunto de la sociedad, además de un atentado a los derechos humanos. No es esta, sin embargo, la única medida que debilita la protección de los derechos humanos en España, sino que es el conjunto de las medidas de austeridad y de recortes en los presupuestos sociales, sanitarios y educativos el que, en opinión del Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa, supone una amenaza para los derechos humanos, al tiempo que socava la igualdad de oportunidades, con especial incidencia en los colectivos más desfavorecidos¹³.

3. DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN: LA RUPTURA DEL CONSENSO

La política de cooperación, su nacimiento y posterior evolución, aunque jalonada por momentos difíciles, ha sido escenario de un constante diálogo político y social, generador de encuentros y desencuentros entre sus actores, pero en el que se había logrado integrar una visión común de la política de cooperación compartida por los actores sociales y políticos, al menos en sus elementos discursivos esenciales –concepción del desarrollo, propósitos fundamentales de la política, participación de los actores, etc...-. Se trató, así pues, de elementos esenciales que se concretaron en forma de “hojas de ruta” para acercar progresivamente las prácticas políticas a dichos discursos.

Tras poco más de media legislatura, y en un contexto de extremada relevancia para la agenda internacional de desarrollo, asistimos a uno de los momentos más críticos para la política española de cooperación. Parece haberse roto el consenso social y político en torno a la importancia que aquella visión compartida del desarrollo ocupaba en el conjunto de las políticas españolas. Es la propia iniciativa del Gobierno orientada hacia el desmantelamiento de la política de cooperación la que empieza a resquebrajar los aspectos más básicos del consenso. Y es la progresiva reacción de los diferentes actores sociales y políticas ante dicha iniciativa política la que pone en evidencia la materialización de dicha ruptura. A profundizar en este proceso se dedica este epígrafe.

Elementos esenciales en la construcción del consenso

Los años noventa fueron claves en la configuración del consenso social y político en torno a la política de cooperación. Fueron los años en los que el debate sobre la cooperación internacional se fue situando entre la opinión pública, la ciudadanía y el espacio parlamentario, y en los que algunas de las principales demandas pasaron a formar parte de la “hoja de ruta oficial” y reconocida por parte de todos los actores. Existen al menos dos jalones principales en el establecimiento consensuado de estos propósitos en forma de acuerdos suscritos por la totalidad de las fuerzas políticas con presencia parlamentaria a propuesta de los actores de la sociedad civil: el pacto por la Solidaridad (1995) y el Pacto de Estado contra la Pobreza (2007).

Desde el punto de vista institucional son fácilmente reconocibles en el recorrido de la política los principales hitos: creación del Consejo de Cooperación (1995), aprobación de la Ley de Cooperación (1998), creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y redenominación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2004), creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de políticas de Desarrollo (DGPOLDE) (2005), aprobación de la Ley de Gestión de la Deuda Externa (2006), reforma del estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2007) y derogación por reforma legislativa del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) (2010).

Desde la perspectiva de los contenidos políticos esenciales que han formado parte del consenso pueden considerarse esencialmente: i) el incremento progresivo de la cantidad de AOD en relación a la RNB –con el 0,7% como horizonte– como reconocimiento de que la política de cooperación debe ir “creciendo” como política pública en importancia y capacidades, así como en relación al resto de políticas del Estado; ii) adopción del marco normativo y de principios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) –orientación de la AOD y focalización a países y sectores más empobrecidos, desvinculación de intereses comerciales, desaparición de la ayuda ligada, y todo el resto de la denominada agenda de calidad y de eficacia de la AOD–, como expresión del propósito de converger con el resto de países del sistema en la mejora del sistema nacional de cooperación, así como en la coordinación de las políticas; iii) adopción del enfoque de desarrollo humano y sostenible desarrollado por el PNUD –enfoque de desarrollo sostenible, enfoque basado en derechos humanos, fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en un marco de fortalecimiento de las instituciones de gobernanza democrática–, como expresión de la apuesta por un enfoque de desarrollo comprensivo e integrado en sus dimensiones económica, ecológica y social que serviría de orientación para las estrate-

¹³ El Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa elaboró un informe en el que alertaba de estos riesgos. El informe titulado *Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his visit to Spain from 3 to 7 June 2013* puede consultarse aquí: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2389885&SecMode=1&DocId=2077824&Usage=2>

gias nacionales y sectoriales de la cooperación española; y iv) adopción de la visión cosmopolita basada en la idea de gobernanza global y derechos de ciudadanía global, como principios orientadores de las estrategias diseñadas para el ámbito multilateral de la ayuda.

En el siguiente apartado se analiza cómo varios de estos elementos nucleares de la política de cooperación se han visto notablemente afectados ya desde finales de la legislatura anterior hasta quedar seriamente debilitados en el actual ciclo político. Aunque esta evolución es a día de hoy ampliamente compartida, sin embargo, el reconocimiento de la ruptura del consenso político y social en torno a la política de cooperación no ha sido claro ni explícito por diversas razones que apuntamos en el último apartado del epígrafe.

Principales transformaciones de la política de cooperación en el actual ciclo “reformista”

Como se ha venido señalando en trabajos anteriores se observa una transformación profunda de la política de cooperación que ha tenido como resultado el debilitamiento de la política española de cooperación que ha derivado en el actual proceso de desmantelamiento (Martínez y Martínez, 2011; 2012a; 2012b). Este juicio se basa en el análisis de diferentes elementos, entre los que destacan: el abrupto descenso de la AOD; el giro discursivo y el cambio en la concepción de la idea de desarrollo; la insuficiente estructura del sistema de cooperación; y la restricción del tradicional diálogo social y político sobre el que se ha construido la política de cooperación en las últimas décadas.

Con diferentes ritmos y en reacción a diferentes acontecimientos y modificaciones, cada vez son más los análisis que apuntan un reconocimiento generalizado de que la deriva actual de la cooperación española la conduce al desmantelamiento (Martínez y Martínez, 2011; 2012a; 2012b; Sanahuja, 2013; Larrú, 2013; Gómez Gil, 2013)¹⁴. Son varios los elementos que apuntan a este juicio y son también

¹⁴ También varias organizaciones de la sociedad civil han denunciado públicamente el desmantelamiento de la política de cooperación. Recientemente, ante los últimos datos publicados por el CAD de la OCDE que sitúan la AOD española en el 0,16% de la RNB en el año 2013, la Coordinadora de ONGD-España y la Plataforma 2015 y más han señalado la consolidación de este desmantelamiento. Véase al respecto la nota de prensa de la Coordinadora: “España, de nuevo, a la cola mundial en cooperación”. Disponible en: <http://www.congde.org/contenidos/espana-de-nuevo-a-la-cola-mundial-en-cooperacion.html> y la nota de prensa de la Plataforma 2015 y más, “España, uno de los países menos comprometidos con el desarrollo”. Disponible en: <http://www.2015ymas.org/comunicacion/notas-de-prensa/sala-de-prensa/2014/450/espana-uno-de-los-paises-menos-comprometidos-con-el-desarrollo/#.UOV9mNcvB8c>

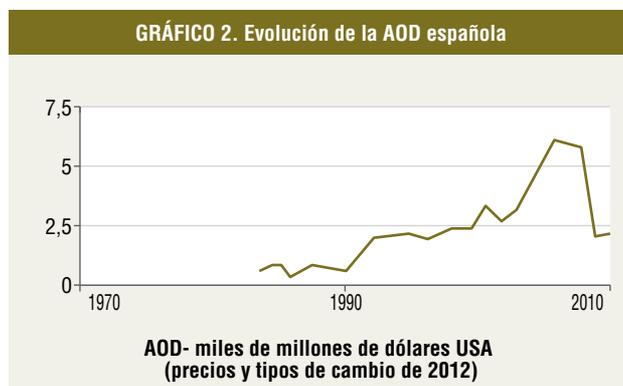
diferentes los que resaltan cada uno de los actores y autores, pero seguramente es la combinación de todos ellos –de aspectos cuantitativos, discursivos y estructurales– lo que permite hablar legítimamente de desmantelamiento y cuestionar muy seriamente la reversibilidad de esta situación. Es precisamente el repliegue en cada uno de estos ámbitos, en la manera en la que en torno a ellos se han tomado las decisiones y en la dimensión de las transformaciones en cada uno de ellos, lo que contribuye en gran medida a explicar cómo la idea de que la política de cooperación actual se ha alejado de la hoja de ruta consensuada va cobrando fuerza.

Ruptura del consenso sobre el crecimiento de la política: el desplome de los recursos

Poco antes de que estas páginas entraran en imprenta el CAD publicaba los datos preliminares del año 2013 que certifican la consolidación del desplome de la AOD española. El volumen de la ayuda –1.851 millones de euros, y el 0,16% de la RNB– se sitúa en niveles de otras épocas en los que el país aún no era considerado como donante y su política de cooperación era aún incipiente.



Fuente: CAD/OCDE.



Fuente: CAD/OCDE.

Es preciso recordar que una parte muy elevada de este volumen de AOD corresponde tanto a las contribuciones obligatorias al presupuesto de desarrollo de la Unión Europea como a las contribuciones obligatorias a organizaciones financieras internacionales. A falta de los datos desagregados para el año 2013, y si tomamos el dato de las contribuciones obligatorias del año anterior, obtendríamos que el 43,5% de la AOD española en 2013 tiene ese carácter obligatorio. Si a ello añadimos los capítulos de gasto de personal y de gastos corrientes, bienes y suministros de la AECID, es decir, gasto no opcional, la cifra del componente de obligatoriedad de la AOD española en 2015 se sitúa muy cerca del 50%¹⁵. El componente obligatorio de esta AOD pone de manifiesto que el esfuerzo realizado, la AOD que verdaderamente el Gobierno decide destinar voluntariamente a promover el desarrollo, adquiere una dimensión insignificante en el conjunto del gasto –un 0,09% de la RNB–, revelando la falta absoluta de priorización de la política de cooperación.

Ruptura del consenso sobre el objetivo de la política: la reconstrucción de un discurso que se aleja del desarrollo

El descenso de la AOD española se ha acompañado de un evidente giro discursivo articulado, fundamentalmente, en dos ejes. El primero, con más carga simbólica que estratégica y de carácter más novedoso, ya fue apuntado en el epígrafe anterior. Se trata del argumento –falso y equivocado– orientado a la generación de una idea de confrontación –al calor de la crisis y el empobrecimiento de la población española– entre los derechos y bienestar de la ciudadanía de “aquí” y los de la ciudadanía sin estatuto legal de residencia en el país.

El segundo eje en el que se apoya el giro discursivo, más antiguo y con más carga estratégica que el anterior, apunta a la recuperación del interés instrumental de la política de cooperación para el logro de objetivos e intereses de otras políticas, especialmente de aquellas de naturaleza económica que se sitúan en el centro de la estrategia de recuperación en el contexto de crisis: políticas e instrumentos comerciales y financieros y de internacionalización de la empresa. En definitiva, un viejo discurso –aunque parcialmente coincidente con el debate actualmente existente en el seno del CAD sobre la revisión del concepto de AOD¹⁶– influenciado

por la doctrina “realista” que lleva a entender la relevancia de la AOD en la medida que es capaz de ser instrumental para otros intereses vinculados con las políticas “duras”: principalmente las de fomento de las exportaciones y las de reducción del déficit público.

En definitiva, si en los últimos años el giro discursivo hacia una visión cosmopolita basada en la idea de gobernanza global y derechos de ciudadanía global había logrado aglutinar un creciente consenso social y político –y había sido a su vez resultado de este– al tiempo que una mayor convergencia con la doctrina internacional sobre desarrollo, puede afirmarse que el actual giro discursivo, y la visión de desarrollo que encierra, además de alejarse de la agenda internacional de desarrollo, está siendo uno de los terrenos en los que se evidencia de manera más clara la ruptura del consenso social y político.

Ruptura del consenso sobre fortalecimiento institucional: improvisación y debilitamiento político

Tras unos primeros titubeos del gobierno entrante en noviembre de 2011, el diseño institucional de la política de cooperación se ve significativamente alterado. Sin entrar a valorar en profundidad todos y cada uno de los cambios en el organigrama de la cooperación española, se pueden destacar algunos de los más relevantes.

El Real decreto 342/2012, aprobado a los pocos meses de producirse el cambio de gobierno en España, desarrolla la nueva estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Este real decreto dibuja el nuevo organigrama, en el que se suprime la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para volver a integrarse en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) (BOE, 11/02/2002)¹⁷. Se volvía así, desde el punto de vista orgánico, a situación previa al año 2004 –año en el que la cooperación recibió un tratamiento diferenciado y empezó a tener consideración de política pública diferenciada–, cuando la política de cooperación aún no tenía una voz propia en el Comité de Dirección del Ministerio, para volver a aglutinar los asuntos de cooperación internacional para el desarrollo y la agenda española en Iberoamérica en la misma Secretaría de Estado. Ahora, además, junto a estos dos ámbitos, esta Secretaría de Estado también queda encargada de coordinar la acción cultural exterior.

cómo computan los préstamos en la ayuda oficial para el desarrollo” del presente anuario.

¹⁵ Los datos sobre las contribuciones obligatorias de la AOD española han sido obtenidas del volcado de AOD de la SGCID relativo al año 2012. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Seguimiento.aspx>. Los datos sobre la composición del gasto en la AECID han sido obtenidos de los Presupuestos Generales del Estado 2013.

¹⁶ Véase al respecto el artículo “Un asunto de especial interés:

¹⁷ El texto del Real decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación puede encontrarse aquí: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-2078>

En el nuevo organigrama de la SECIPI desaparece la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Política de Desarrollo (DGPOLDE), que había sido creada en 2005¹⁸ con la intención de aumentar las capacidades en materia de planificación y evaluación, así como de diferenciar los ámbitos de planificación y evaluación con el de la gestión. De esta manera, además de tratar de dotar de una mirada más estratégica a la cooperación española, la creación de esta dirección general suponía un mayor impulso político.

Si la integración de la política de cooperación con la política para Iberoamérica o la acción cultural en el exterior deben entenderse como una pérdida de peso evidente de la política de cooperación dentro del organigrama del Ministerio, lo cierto es que la inmediatamente posterior creación de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), a través del Real decreto 2/2012, evidencia, además de cierta improvisación en el diseño, cierto reconocimiento de que la política de cooperación no podía ya despacharse como un tema menor.

En la misma línea, la AECID ha sufrido un importantísimo debilitamiento. Este hecho es especialmente significativo, ya que se trata del órgano de la cooperación española en el que han residido las principales capacidades y es, de hecho, el único ente ejecutor de la política española de cooperación especializado en materia de desarrollo. En tan solo cuatro años la AECID ha pasado de gestionar una AOD de 850,6 millones de euros, en el año 2011, a contar con un presupuesto de 224,9 millones de euros en 2014. Este descenso no obedece exclusivamente a los recortes en el conjunto de la cooperación española, sino que indica una ampliada pérdida de peso en la gestión. Si en el año 2011 la cifra gestionada por la AECID representó el 31,65% de la AOD española, lo presupuestado en el año 2014 tan solo supone el 12,94% de la AOD española (MAEC, 2012; 2014). Esta pérdida de peso del principal órgano de gestión de la cooperación española no responde, al menos no en su totalidad, a una decisión estratégica de la cooperación española. En realidad, el hecho seguramente es más grave, y se explica por la ausencia de capacidad de orientar los recursos de manera estratégica en un presupuesto que, por exiguo, está comprometido en un amplísimo porcentaje con las contribuciones de carácter obligatorio a los organismos internacionales.

Otro indicador de la pérdida de peso de la cooperación y de la perspectiva de desarrollo en el conjunto de la acción del Gobierno es la desaparición de dos órganos como la comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo y la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ambos órganos eran de extrema relevancia, al

menos en su diseño inicial, para incorporar la noción, los principios y objetivos de desarrollo en el conjunto de la administración, tanto en la AGE, como en la autonómica y local.

La supresión de la comisión Delegada, a través del Real decreto 1886/2011, fue una de las primeras decisiones adoptadas en relación a la cooperación internacional por el actual gobierno. Esta comisión, a pesar de ser concebida como el principal espacio político de promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo, fue suprimida sin el debido diálogo, y menos consenso, ni en el Consejo de Cooperación ni en las comisiones parlamentarias de cooperación internacional para el desarrollo. Tampoco había sido cuestionada en el informe de la subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española, elaborado por esta subcomisión creada a propuesta de la comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados. Este documento fue considerado tanto por el gobierno saliente como por el entrante como un documento de consenso que daría continuidad a las grandes líneas de la política de cooperación desarrolladas por el anterior gobierno.

Más reciente ha sido la supresión de la Conferencia Sectorial, mecanismo ampliamente demandado por los actores de la cooperación descentralizada (Hombrados, 2008: 80; Martínez y Sanahuja, 2009: 135) ante la inexistencia de un órgano de carácter político dedicado al análisis y debate de la política de cooperación de los gobiernos autonómicos y locales, y la imposibilidad de hacerlo, dada su naturaleza, en órganos como la comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICD). La Conferencia Sectorial apenas ha podido cumplir con las funciones para las que fue creada debido al poco recorrido que ha tenido y al limitado papel que se le ha concedido en sus pocos años de existencia. Creada en el año 2010, desde que se produjera el cambio de gobierno a finales de 2011, tan solo ha sido convocada en una ocasión, en octubre de 2013, en la que se decidió la supresión de este órgano para “dar cumplimiento al mandato de racionalización del sector público” ante la duplicidad de funciones respecto a la CICD¹⁹. Si la creación de la Conferencia Sectorial respondió a una larga demanda y al consenso entre actores de diferente ámbito territorial, su supresión no parece haber respondido a la regla del consenso y ha carecido del debido diálogo político y social. Es especialmente llamativo el hecho de que la supresión de la Conferencia Sectorial no se haya discutido en el Consejo de Cooperación ni en las comisiones de cooperación del Congreso y el Senado.

¹⁸ A través del Real decreto 755/2005, de 24 de junio de 2005.

¹⁹ Europa Press: “Exteriores suprime la Conferencia Sectorial de Cooperación por duplicidad con la comisión Interterritorial”, 23/10/2013.

La supresión parece explicarse, así pues, por la reforma de la administración pública inspirada por la citada Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que poco tiene que ver con la búsqueda de la eficacia y coherencia de la política de cooperación.

Se pueden sacar, en definitiva, varias conclusiones sobre el cambio en el modelo institucional y la manera en la que está siendo llevado a cabo. Algunas de las más evidentes apuntan a la pérdida de peso político de la cooperación española como resultado de su nuevo organigrama institucional y a cómo esta pérdida ha afectado a elementos nucleares de la política de cooperación —el debilitamiento de la AECID es, con toda probabilidad, el más relevante de ellos—, alguno de los cuales había sido el resultado del consenso entre diferentes actores sociales y políticos.

El lógico resultado: la ruptura del consenso sobre el desarrollo

Todos los elementos descritos, y otros muchos también de enorme relevancia, habían vertebrado el consenso social y político en torno a la política de cooperación en el Pacto de Estado contra la Pobreza, en el año 2007.

El Pacto de Estado fue firmado en diciembre de 2007 por todos los grupos políticos con representación parlamentaria²⁰ y la Coordinadora de ONGD-España. Este pacto se afirma en, y es posibilitado por, la existencia, en el marco de la agenda del milenio, de un “fuerte elemento de consenso político y social, tal y como se deduce de la voluntad general de la ciudadanía por mantener una política de solidaridad activa hacia los países empobrecidos”²¹.

Es, tal y como recalca el Pacto de Estado, la existencia de un consenso social y político la que ha favorecido la construcción de una política pública de cooperación para el desarrollo. El objetivo del Pacto de Estado es, precisamente, sellar el consenso alrededor de una profundización y mejora de la política de cooperación en respuesta a los crecientes desafíos del desarrollo, más allá de un determinado ciclo electoral o político. Para ello, con la vista puesta en el medio y largo plazo, el pacto fijaba una serie de orientaciones políticas vinculadas con el cumplimiento de los compromisos internacionales, con el modelo de desarrollo a promover, con la

participación de la sociedad civil en todo el ciclo de la política de cooperación, con la desvinculación de la política de cooperación respecto a otras políticas o intereses (comerciales, económicos o políticos), con el avance hacia la coherencia de políticas con el desarrollo, y con la reforma institucional del sistema de cooperación con el objetivo de aumentar sus capacidades estratégicas y de gestión. Entre otras orientaciones políticas, el pacto también recogía el compromiso de reforzar el liderazgo de la comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados, del Consejo de Cooperación y de la comisión Interterritorial como ámbitos de negociación y de consenso de la política de cooperación española.

Asimismo, el pacto recogía algunas medidas concretas de gestión en ámbitos como la AOD —comprometía llegar al 0,7% de la RNB antes de 2012, dedicación de al menos un 20% de la AOD a servicios sociales básicos y al menos el 25% a los países menos adelantados (PMA) o la desvinculación de la AOD, entre otras medidas—, la deuda o el comercio.

Por último, el Pacto de Estado fijaba una serie de iniciativas legislativas sobre responsabilidad social corporativa para las empresas que actúen en cooperación, sobre la reforma del FAD y del CESCE, sobre la ley general de subvenciones, sobre el mecenazgo, sobre la reforma de la AECID y sobre la puesta en marcha de un intergrupo parlamentario para avanzar en la reflexión y el análisis sobre la coherencia de políticas, entre otra serie de iniciativas legislativas.

La Coordinadora de ONGD-España, impulsora y firmante del Pacto de Estado, realizó cinco años después su firma un análisis de su grado de cumplimiento (Coordinadora, 2013). Aunque el análisis apunta la existencia de una minoría de avances frente a una mayoría de incumplimientos, valora la propia existencia del pacto como muy positiva. El pacto, afirma en su informe, se había convertido en “una herramienta útil, mientras ha posibilitado alcanzar a partir de ella consensos ambiciosos que planteaban retos y oportunidades de mejora para la política de cooperación en su dimensión estratégica”. El mismo análisis señala, no obstante, que esto se produjo durante los tres primeros años de vigencia del pacto, hasta el año 2010 (Coordinadora, 2013: 1). Desde el año 2011, continúa apuntando el análisis, se produce un claro deterioro en esta idea de consenso al pasar el espacio parlamentario a un plano secundario (Coordinadora, 2013: 1). Este se agrava a partir del cambio de gobierno, cuando el debate sobre la política de cooperación en las comisiones de cooperación del Congreso y del Senado comienza a verse limitado y a perder cualquier influencia anterior en la toma de decisiones en el marco de la política de cooperación (Coordinadora, 2013: 1).

Así pues, a pesar de la pertinencia y utilidad de este pacto, además de haber sido ampliamente incumplido —solo dos de sus 32 compromisos han sido logrados según el

²⁰ Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular, Izquierda Unida, Convergencia i Unió, Esquerra Republicana de Catalunya, Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria, Iniciativa per Catalunya Verds, Bloque Nacionalista Galego, Chunta Aragonesista, Eusko Alkartasuna, Nafarroa Bai.

²¹ El documento del Pacto de Estado puede consultarse en <http://www.congde.org/contenidos/pacto-de-estado-contra-la-pobreza.html>

informe de Coordinadora (2013: 1)– parece haber perdido importancia como espacio de consenso. Lo cierto es que en los últimos años se han visto quebrados algunos de los elementos más importantes sobre los que se asentaba el consenso social y político que permitió la construcción del Pacto de Estado contra la Pobreza.

La dimensión de la planificación: vislumbrando la ruptura

En el diario de sesiones del Congreso de los Diputados consta cómo los propios diputados y diputadas de la comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo se preguntan por los motivos por los que el *Plan anual de cooperación internacional* (PACI) 2012 pasa por la cámara sin el habitual grado de consenso o unanimidad con que solía ser aprobado con anterioridad²². Más allá de consideraciones acerca del escaso tiempo transcurrido para discutir la enmiendas y acerca del carácter “transitorio” entre dos planes directores de la política con que se presenta el PACI 2012, lo cierto es que en solo seis meses de legislatura, en el Parlamento ya se vislumbraba el alejamiento de la política de cooperación de algunos de los contenidos nucleares del consenso. En lugar de realizar un PACI del final del periodo estratégico 2009-2012 correspondiente al plan director, el PACI se presenta desvinculado de toda consideración estratégica por su carácter transitorio. Es el principio de la desvinculación que la política de cooperación comienza a presentar respecto de la evolución anterior. Previamente, el secretario de Estado había presentado los PGE 2012 en el Congreso con el primer descenso en términos absolutos y relativos de la historia de la AOD española, justificándolo en una motivación: el recorte generalizado de la AGE para alcanzar las cifras de reducción del déficit acordadas con la UE²³.

En ese primer debate de legislatura ya destaca la agresividad con que el Gobierno y su grupo parlamentario juzgan la gestión de la AOD del periodo anterior, salpicando acusaciones de despilfarro, falta de seguimiento, gastos sueltos, concesiones ilegales, entre otras observaciones. La ausencia, en ese momento, de evaluaciones sólidas del periodo de gestión anterior llevan a la conclusión de que esta ofensiva discursiva no se basa en un análisis riguroso de los problemas derivados de la gestión anterior. Por el contrario, pudiera pensarse que están más orientados a legitimar

²² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, año 2012, nº 125, 14 de junio de 2012.

²³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, año 2012, nº 66, 16 de abril de 2012.

el recorte que se está presupuestando. No obstante, a casi ninguno de los grupos parlamentarios se les escapa que con los PGE 2012 se abandona el plan para alcanzar el 0,7% (no solamente el compromiso para un año determinado, sino el plan de incremento), aunque el Gobierno siga manteniendo el discurso y el horizonte con dicho objetivo, supeditado al comportamiento macroeconómico.

El 25 de abril de 2012 se aprueba una proposición no de ley por unanimidad que insta al Gobierno a que cada Ministerio implicado en la AOD informe anualmente a la comisión de Cooperación de sus ejecuciones presupuestarias en esta materia. Se trata de un acuerdo conjunto de los partidos tras una propuesta inicial de que la AOD fuera ejecutada y gestionada de forma exclusiva por el MAEC. En la exposición de motivos y en el debate los diputados vislumbran un desplazamiento de la dirección y la gestión de la política de cooperación hacia Economía en detrimento de la dirección de Exteriores²⁴.

Esta ruptura del consenso político entre las fuerzas parlamentarias llamó más la atención porque los actores sociales no habían interpretado de igual forma la propuesta de PACI 2012 publicada por el Gobierno. En su informe del 17 de mayo previo al debate parlamentario²⁵, el consejo demanda concreción y transparencia al PACI 2012, pero no recoge ninguna advertencia respecto de la desvinculación estratégica ni realiza un cuestionamiento serio al pronunciado descenso presupuestario, más allá de explicitar su inquietud, puesto que considera y así solicita que el PACI debería “hacer referencia al desarrollo y la consolidación de los procesos de fortalecimiento y reforma de la política española de desarrollo, que están recogidos en varios documentos y que forman parte de la declaración realizada por el Congreso a través del informe de la subcomisión aprobado en septiembre 2011 con consenso entre los partidos”.

Mientras en el Parlamento se vuelve a escenificar la ruptura con motivo de los debates por el plan director 2013-2016, las advertencias y las sospechas respecto del alejamiento que la política del Gobierno muestra de los elementos sustanciales del consenso pasa ya a ser una preocupación de las organizaciones sociales, como expresan en la explicación, de voto particular²⁶ que emiten con motivo del

²⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, año 2012, nº 85, 25 de abril de 2012.

²⁵ Informe sobre la Propuesta de Plan anual de cooperación internacional 2012, emitido por el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo, 17 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2013/12/Informe-Consejo-PACI-2012.pdf>

²⁶ Explicación del voto emitido por la Coordinadora de ONGD-

informe que el consejo de Cooperación elabora sobre el plan director 2013-2016. En dicha explicación, la parte social del consejo –con las únicas excepciones de la CEOE y CEPES– reconoce que la valoración que el consejo ha realizado sobre el plan director 2013-2016 debería ser más crítica, dada la evidente primacía que los intereses exportadores y económicos tendrán sobre los propios de la política de cooperación según se recoge en el plan. Igualmente se señalan con preocupación el descenso presupuestario y el errado enfoque asumido en materia de coherencia de políticas con el desarrollo.

Aunque estas preocupaciones no fueron motivo de ruptura al no impedir aprobar un informe en el ámbito del consejo, sí parecía una advertencia clara de los principales riesgos que se observaban ya en la deriva de la política de cooperación. Las organizaciones sociales empiezan a encontrar cada vez más dificultades para resolver adecuadamente la situación que se les plantea; por un lado, queriendo atender las formalidades que exige un espacio formal de consulta como el consejo que les exige participar de modulaciones y negociaciones en los discursos y, por otro, precisando elevar el tono de la crítica y la protesta por el abandono progresivo de la denominada hoja de ruta consensuada de la política pública de cooperación. Lo cierto es que en el propio ámbito de las organizaciones sociales, en un contexto muy difícil marcado por el derrumbe presupuestario, la creciente irrelevancia de los criterios de desarrollo en el devenir político y el alejamiento progresivo del consenso, emergen también serias discrepancias respecto del diagnóstico de la situación.

La “contrarreforma” del FONPRODE: la ruptura se evidencia

Durante el año 2013 el Gobierno comienza a dar muestras de las dificultades que entraña el mantenimiento de un discurso comprometido con las políticas de desarrollo con el desmantelamiento y la orientación hacia intereses comerciales de la política de ayuda que está progresivamente llevando a cabo. En abril de 2013 el secretario general de Cooperación Internacional para el Desarrollo anunciaba en

la comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados la intención del Gobierno de revisar algunos elementos del marco normativo de la cooperación española. La revisión, no obstante, afirmaba el secretario general, “no se va a hacer ni se va a abrir mientras no exista la seguridad de que hay un consenso primero sobre la necesidad y segundo sobre dónde avanzamos (...) solo se hará si es necesario y si existe ese consenso”²⁷.

Este compromiso con la idea de consenso en relación a las modificaciones legislativas claramente expresado por el secretario general se ve seriamente cuestionado por parte del secretario general tan solo un mes después, en comparecencia en la misma comisión. Ante una pregunta del grupo parlamentario de Convergencia i Unió en la que se apelaba a la idea del consenso ante la posibilidad de realizar cambios legislativos en el fondo de promoción del desarrollo (FONPRODE), la respuesta del secretario general afirmaba que, en clara referencia al consenso, “no hay que sacralizar nada. Hay que revisarlo y estudiar lo que se puede hacer”²⁸. A la vista de lo sucedido con la reforma legal del FONPRODE, aquellas palabras parecían una advertencia.

En efecto, el Gobierno utiliza a finales de 2013 la peor de las técnicas legislativas para reformar legalmente el funcionamiento del FONPRODE introduciendo dicha reforma mediante una enmienda de su grupo parlamentario a un proyecto de ley sobre cobertura del riesgo para la internacionalización. Es decir, que la reforma no entra en el Congreso en forma de anteproyecto, sino como disposición adicional a una ley que se tramita en la comisión de Economía –no en la de Cooperación al Desarrollo–, con la que no tiene ninguna relación. De esta forma el Gobierno evita el debate en la comisión del Congreso e incumple el mandato –y el compromiso– de que cualquier modificación legislativa en materia de cooperación debería ser debatida e informada en el Consejo de Cooperación previamente a su trámite legislativo. Hasta que el Senado recibe para su tramitación la reforma ya aprobada en la comisión de Economía del Congreso y la publica²⁹, los actores del sistema de cooperación desconocían por completo la propuesta de reforma.

Inmediatamente la totalidad de los miembros de la parte social del consejo y de los expertos –a excepción de uno

España, Entreculturas, Intermón Oxfam, Prosalus, Solidaridad Internacional, Unión General de Trabajadores-UGT, Comisiones Obreras-CCOO y Federación de Derechos humanos en la votación del Informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre el borrador del IV Plan director de la cooperación española (2013-2016). Consejo de Cooperación al Desarrollo. 19 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2013/12/Explicacio%CC%81n-de-voto-Informe-PD-19.11.2012.pdf>

²⁷ Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, miércoles 17 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

²⁸ Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, martes 21 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

²⁹ BOE, Senado, núm.. 292 del 30 de diciembre de 2013.

solo– escriben una carta al secretario general instándole a retirar esa reforma y a iniciar mediante trámite legislativo propio la reforma del principal instrumento de la cooperación española, por volumen de recursos y por variedad de aplicaciones y operaciones que realiza. De igual forma, la totalidad de los partidos políticos con presencia parlamentaria realizan idéntica petición, en su caso mediante la introducción de enmiendas de supresión durante el debate en la Cámara Alta. El Gobierno, lejos de atender estas peticiones, afirma que la reforma es de carácter puramente técnico y que está sostenida en informes jurídicos y en evaluaciones realizadas con carácter interministerial desde hace meses. Hasta la fecha de hoy, a pesar de que se han solicitado formalmente en el Consejo de Cooperación, no hay evidencias de la existencia de dichos informes ni evaluaciones.

A la luz del contenido de la reforma parece evidente que esta ha sido elaborada fundamentalmente por Economía y que Exteriores y Cooperación apenas han podido más que asumirla, tratando de evitar que las consecuencias de la misma encendieran un debate entre los actores de la cooperación que pudieran impedir la reforma. Eligió finalmente que esta fuese aprobada exclusivamente con los votos de sus mayorías absolutas en ambas cámaras. Ni siquiera la convocatoria de una rueda de prensa conjunta por parte de todos los grupos en el Senado denunciando la reforma en su forma y en su fondo consiguió detenerla.

Si la forma en la que se ha producido la reforma ha evidenciado la ruptura del consenso y los compromisos asumidos, el contexto de la reforma también se orienta en esa dirección³⁰. En pocas palabras, la reforma orienta el principal instrumento de la cooperación española hacia intereses de internacionalización. Particularmente en lo que se refiere a su parte reembolsable –y por lo tanto no generadora de déficit público–, la “contrarreforma” suprime la desvinculación que tenía el instrumento de la política de internacionalización, y entrega su gestión a COFIDES, sin experiencia ninguna en materia de promoción del desarrollo y dedicada exclusivamente a apoyar la política de internacionalización. A pesar de las evidencias, miembros del Gobierno responsables de la política de cooperación han seguido negando esto y reiteran el carácter leve, técnico y puntual de la reforma para facilitar la ejecución de sus fondos. Obviando que si dichos fondos no

³⁰ Al respecto y para ampliar argumentos pueden verse tanto el documento *Posicionamiento de la Plataforma 2015 y más y la Coordinadora de ONGD sobre la reforma del FONPRODE* del 27 de enero de 2014. Disponible en http://2015ymas.org/comunicacion/comunicados/opinamos/2014/417/posicionamiento-de-la-plataforma-2015-y-mas-y-la-congde-sobre-la-reforma-del-fondo-para-la-promocion-del-desarrollo-fonprode/#.U05r5VV_s11, como las numerosas apariciones en medios de comunicación durante su tramitación parlamentaria.

habían sido completamente ejecutados en los últimos años, no ha sido por falta de expedientes y propuestas aptas para ser financiadas en el marco de las acciones de promoción del desarrollo, sino porque estas no alcanzaban los requisitos de rentabilidad financiera que Economía imponía.

Se trata de una interpretación, la ofrecida por los responsables gubernamentales de Cooperación, que contrasta con la propia lectura de la reforma desde sus colegas de Economía, desde donde entienden que “también forma parte este [FONPRODE] de la mejora de la internacionalización de la economía”³¹.

Parece lógico que la financiación de inversiones para la promoción del desarrollo en países empobrecidos y en tejidos económicos débiles no proporcionen grandes rentabilidades financieras, incluso a veces puede parecer milagroso que dichas inversiones puedan satisfacer los préstamos, los intereses y los beneficios de los vehículos intermediarios. Pero Economía impuso tal nivel de rentabilidad mínimo que impidió ejecutar la mayoría de estos expedientes. Además consiguió que en el PGE 2013 desapareciera la parte no reembolsable del FONPRODE, con lo que el bloqueo del instrumento era prácticamente completo. A Exteriores solo le quedaba aceptar la reforma que Economía le impondría, con la promesa de que el desbloqueo del instrumento permitiría a los responsables de cooperación recuperar algo las exiguas cifras de AOD que después de dos años de legislatura ya casi no pueden descender más.

La política española de cooperación terminaba así su desmantelamiento para convertirse principalmente en una herramienta funcional a los intereses exportadores, comerciales y financieros. Se trata de una adopción acrítica y radical de algunos de los movimientos que en este sentido se aprecian en algunas de las políticas de los países donantes, como se analiza al inicio de este artículo, aunque en este caso acompañada de un derrumbe presupuestario sin precedentes. Esta adopción muestra su precipitación cuando tanto el CAD como otras instituciones internacionales tratan de abordar la redefinición de la AOD y sus formas de cómputo, al tiempo que buscan la forma de mantener los principios de la doctrina internacional respecto del carácter no ligado de las actuaciones y de la desvinculación de los intereses de los países donantes.

En resumen, en los últimos tiempos se han producido en el marco de la cooperación española evidencias ya no

³¹ El entrecomillado corresponde a la declaración literal de Sebastián González Vázquez, diputado del Grupo Popular, vocal de la comisión de Economía y Competitividad del Congreso, en el pleno del Congreso en el que se aprueba la reforma de FONPRODE. Véase al respecto la información disponible de la Sesión Plenaria nº182 del 10 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.congreso.es>

solo de la ruptura del consenso, sino de la propia noción de consenso, y de su importancia vertebradora y de legitimación de la política de cooperación. La búsqueda de consenso ha dejado de ser, en muy poco tiempo, un elemento fundamental a la hora de incorporar transformaciones de hondo calado que impliquen cambios relevantes y que afecten al marco normativo y/o a aspectos fundamentales de la política de cooperación.

El resultado inesperado: la ruptura del consenso social

Con más de media legislatura avanzada parece claro que se ha producido una ruptura provocada como resultado del desmantelamiento de la política de cooperación en el marco de la estrategia de respuesta a la crisis y recuperación económica. A medida que se iba cristalizando el desmantelamiento era más palpable el rechazo en diferentes espacios. Uno de ellos ha sido el ámbito político, concretamente en la esfera parlamentaria, que partió en el cambio de la legislatura de cierto consenso en torno al *Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española* pero rápidamente transitó hacia la ruptura de consenso, como se evidenció en el debate parlamentario en torno al *Plan anual de cooperación internacional 2012*³², al plan director³³ y a la reforma de FONPRODE, como se analizó anteriormente. Otro ámbito en el que se evidenció la ruptura del consenso fue el social, especialmente en la esfera de las ONGD, fundamentalmente en torno al progresivo desmantelamiento y al incumplimiento del Pacto de Estado contra la Pobreza³⁴. Un tercer ámbito en el que también se ha producido un alejamiento respecto a la idea de consenso, aunque seguramente en mucha menor medida que en los dos anteriores, es en la esfera institucional, concretamente en el marco del Consejo de Cooperación. El carácter fuertemente estructurado y formal de este espacio probablemente ha impedido hasta ahora que se escenifique con claridad la ruptura por las divergentes valoraciones que se tienen respecto de la política de cooperación, aunque sí se puede observar una cada vez más frecuente falta de apoyo por parte de algunos actores, especialmente de la

parte social del consejo, en cuestiones como la aprobación del plan director o la reciente reforma de FONPRODE.

En este sentido, parece relevante resaltar la importancia que los aspectos formales han tenido tradicionalmente en la consecución de consensos, lo que debería conducir a una profunda reflexión acerca de la naturaleza del consenso en la política de cooperación. Como se planteaba más arriba, el consenso ha sido relevante para lograr acuerdos comunes que pudieran representar, al menos sobre algunos elementos básicos, las diferentes sensibilidades en torno a la idea de desarrollo. Sin embargo, precisamente por el “peso” de lo formal, el consenso ha sido un resultado más aparente que real y basado en los procedimientos –marcos de financiación, procesos de participación instrumentales– y en el marco normativo, lo que ha impedido avanzar en la práctica hacia un sistema de cooperación ambicioso y con verdadera vocación de transformación.

Ahora bien, a pesar del calado de las reformas en el marco de la política de cooperación impulsados desde el cambio de legislatura, parecen existir diversas razones que explican el rezago en la cristalización de la ruptura del consenso.

Una de las primeras razones tiene que ver con la vinculación de los recortes presupuestarios en materia de cooperación con la crisis económica. La naturalización de “la crisis como forma de gobierno”, por un lado, y el hecho de que buena parte de los países estuvieran también recortando sus partidas de AOD³⁵, por otro, reforzaban la idea de que el recorte de la AOD era la única opción posible. Así, especialmente en los primeros momentos de la crisis, esta opción parecía contar con cierto apoyo, o al menos comprensión, entre la comunidad de actores de la cooperación para el desarrollo. En buena medida esta comprensión era reforzada por una apuesta discursiva basada en la búsqueda de una mayor eficacia y racionalidad en el diseño y la gestión de la cooperación, sintetizada en la expresión ampliamente utilizada por los responsables de la cooperación española “hacer más con menos”. Sin embargo, el progresivo desplome de los recortes, sin parangón en ninguna otra de las políticas públicas, ha evidenciado que no se trataba

³² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, año 2012, nº 125, 14 de junio de 2012.

³³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, año 2012, nº 230, 28 de noviembre de 2012.

³⁴ Las plataformas y coordinadoras de ONGD más representativas han denunciado, como se apuntó anteriormente, el desmantelamiento de la política de cooperación y el incumplimiento sistemático del Pacto de Estado contra la Pobreza.

³⁵ Si bien es cierto que una parte importante de los socios del CAD han reducido su ayuda, en el contexto de crisis, ninguno de los que la ha reducido lo ha hecho en unos porcentajes ni siquiera parecidos a los de España en los últimos tres años. Frente a los países que han reducido su ayuda, un importante número de países la ha aumentado en el contexto de crisis. Resultado de todo ello, la AOD mundial ha supuesto en 2013 un 0,30% de la renta nacional bruta de los países donantes. En el año 2007, año de inicio de la crisis, esta misma cifra se encontraba en el 0,27%. Véanse al respecto los datos del CAD, disponibles en <http://www.compareyourcountry.org/chart.php?cr=20001&cr1=oced&lg=en&project=oda&page=1>

de una apuesta por la racionalización, sino que estamos ante una opción política encaminada a modificar en profundidad la política de cooperación. Parece, como resultado, cada vez más mayoritaria la opinión acerca de que lo que refleja la opción por los “recortes extremos” es una ruptura del Gobierno respecto del consenso que guió el devenir de la política de cooperación. Como se apuntará más adelante, son cada vez más los actores que hablan abiertamente del desmantelamiento de la política de cooperación.

Otra razón fundamental tiene que ver con el momento en el que se intensifica el debilitamiento de la política de cooperación, caracterizado por el ciclo de amplias reformas y de recortes presupuestarios en todas las políticas “sociales”. Este ciclo político provoca una amplia respuesta de denuncia y de reivindicación de numerosos sectores sociales y profesionales en la defensa de las políticas públicas como la salud y la educación, lo que indudablemente contribuye a que la ya de por sí débil respuesta social quede invisibilizada. Sin embargo, es preciso no perder de vista que las respuestas sociales a las transformaciones y recortes en políticas como la sanitaria, la educativa o la de servicios sociales ha contado con mayor grado de articulación por parte de sus respectivos profesionales. Al contrario, entre las ONGD no es despreciable el peso y la influencia de una sensibilidad que entiende la política de cooperación de forma desconectada y aislada del conjunto del devenir político, y que, en consecuencia, no solo considera más o menos razonables los recortes, sino que no parece advertir cambios cualitativos en la política de cooperación.

Asimismo, parece necesario tener en cuenta cuál era la situación de buena parte de las organizaciones sociales de cooperación al inicio de la legislatura actual. El ciclo expansivo de la cooperación española vivido en los años anteriores había derivado en un notable crecimiento de la estructura y carga administrativa y de gestión de las organizaciones, configurando el proceso ampliamente analizado de desnaturalización del denominado tercer sector vinculado a la cooperación. Resultado de este proceso, la capacidad de análisis y de reacción se limita en muchos casos a la defensa de intereses de carácter corporativo, que se vuelven aún más urgentes ante las incertidumbres generadas por el debilitamiento financiero de la política. Se evidencia a un tiempo el alejamiento de sus bases sociales –aunque probablemente la relación entre estas y las organizaciones nunca había sido muy sólida– por las dificultades de movilización y su incapacidad para consensuar una reacción fundamentada en los consensos.

Los grupos parlamentarios, por su parte, si bien evidencian antes que las organizaciones el alejamiento del consenso, también sufren de desbordamiento por el amplio abanico

de reformas y rupturas que atender en el actual ciclo político. Además, son las cuestiones sobre diálogo parlamentario y técnica legislativa las que acaban por lograr evidenciar la ruptura del consenso de una manera más determinante que las cuestiones de contenido, como se produce en el caso de la reforma de FONPRODE, muy cuestionada por su contenido, pero absolutamente rechazada por la forma en la que se desarrolla.

Por estas razones, los cambios en la política de cooperación solo empezaron a resquebrajar la idea del consenso cuando afectaron a algunas de las líneas de flotación sobre los que se había construido el acuerdo social y político, especialmente aquellas vinculadas con aspectos procedimentales como los marcos de financiación o los debates políticos (comisiones parlamentarias) o institucionales (Consejo de Cooperación) o con otras de tipo cuantitativo, como la insistencia en los sobredimensionados recortes de la AOD. No obstante, aunque esta quiebra en el sector de la cooperación se ha visibilizado en el contexto de crisis como consecuencia de las distintas reacciones al giro en las políticas de cooperación, la ruptura enraíza más profundamente: se inscribe en la existencia de diferentes concepciones de la propia noción de desarrollo y de la naturaleza y papel de las organizaciones sociales en este. En este sentido, se puede apuntar, con un carácter exploratorio, esta ruptura a partir de varios elementos: en primer lugar, cabe destacar la concepción e interpretación del giro de la política de cooperación y la reacción ante este. Si bien es cierto que en los momentos iniciales no había un análisis compartido del calado de las reformas, han sido los propios acontecimientos y profundidad de los cambios los que han dejado poco lugar a la duda. Actualmente, la práctica totalidad de los actores parece asumir la gravedad de la situación de la política de cooperación. Sin embargo, esto podría dar lugar a la falsa idea de que existe un diagnóstico compartido por el conjunto de organizaciones.

Esto no parece ser así: hay organizaciones que en contexto de crisis están optando por la vía de la adaptación a los cambios en el sector para el logro de la supervivencia organizativa, desvinculando esta respuesta de una defensa de la cooperación como una política pública al servicio del desarrollo humano y sostenible (Martínez, *et al.*, 2012: 88-94) y sin la necesidad de revisar los objetivos organizativos en un contexto de profundos cambios en la agenda de desarrollo. Otras organizaciones, por el contrario, sitúan su respuesta en un marco más amplio vinculado con el cambio del contexto internacional y estatal. Se trata de organizaciones que observan un cambio cualitativo en la política de cooperación y en el propio modelo de desarrollo a impulsar y, en consecuencia, dirigen buena parte de sus esfuerzos a

contrarrestar el giro político que, desde su perspectiva, aleja a la cooperación de sus objetivos de desarrollo. En buena medida, estas organizaciones, además, vinculan el debilitamiento de la política de cooperación a la existencia de un ciclo político que está desplazando a la noción de desarrollo del centro de las políticas públicas y que, por lo tanto, hace necesaria una respuesta en defensa de la cooperación vinculada a la defensa de los derechos desde una perspectiva de ciudadanía y bienestar global.

No parece esta diferencia una cuestión menor, ya que bien pudiera dibujar un elemento de ruptura. Si hasta ahora el consenso social y la existencia de significativos recursos económicos habían logrado minimizar esta disputa, las diferentes respuestas en el actual consenso de la cooperación española la están visibilizando.

Lo que se evidencia no es ya solo la existencia de diferencias en el modelo de cooperación y la noción de desarrollo por los que apuestan las organizaciones, sino la concepción de su propio papel y la consideración de cuáles son los ámbitos de mayor valor estratégico a los que las ONGD pueden contribuir. La diferencia se podría expresar sintéticamente en torno a dos visiones. Por un lado, aquella que continúa considerando a las organizaciones prioritariamente como actores con un papel en el marco de la cadena de la ayuda al ser este en el que pueden aportar su mayor experiencia y conocimiento. Su valor estratégico se sitúa fundamentalmente, por lo tanto, en la dimensión de implementación de la política de cooperación. Por otro lado, la visión que entiende que la política de cooperación ha quedado desbordada y que, además de a su defensa, las organizaciones de desarrollo deben contribuir a la configuración de una nueva agenda global de desarrollo. La experiencia y naturaleza de las ONGD las convierten en actores estratégicos para articular la perspectiva de desarrollo global y coherencia de las políticas con el desarrollo en esta nueva agenda interdependiente y de naturaleza “intermística” (internacional y doméstica).

REFLEXIONES FINALES

El año 2015 se aproxima y los procesos y debates para la configuración de la nueva agenda se van concretando. A medida que avanzan prioridades y objetivos van dibujando con mayor claridad las diversas concepciones de desarrollo en liza. El periodo que queda hasta la definición definitiva de la agenda será crucial para terminar de perfilar y concretar la relación entre las dimensiones centrales de la agenda. Así pues, del impulso y capacidad negociadora de las diferentes visiones del desarrollo en pugna dependerá la forma que

adopte la agenda y la dimensión en ella del crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y la equidad social.

En este escenario de visiones de desarrollo en tensión pareciera que los actores que tradicionalmente han abogado por una noción del desarrollo inspirada en el desarrollo humano y sostenible se ven cada vez más influidos por visiones más cercanas a una noción del desarrollo relacionada con el crecimiento económico y fortalecimiento del rol del mercado como reasignador y distribuidor de recursos que con la visión basada en la extensión de los derechos y el bienestar a través de políticas públicas redistributivas y servicios sociales públicos de carácter universal. Pareciera que la lógica de aprendizaje a partir de las lecciones y enseñanzas de los estudios del desarrollo no estaría en la base de la explicación de esta creciente influencia. Parece más bien, por el contrario, que la influencia responde al desequilibrio de fuerzas de los diferentes actores en el complejo proceso de configuración de la agenda en el escenario de la globalización. Un escenario en el que los actores de naturaleza privada y transnacional han aumentado significativamente su capacidad de situarse en el interior de la institucionalidad, tanto en los ámbitos institucionales de naturaleza estatal como, de manera creciente, en los ámbitos multilaterales.

Tras las consultas de carácter regional y sectorial impulsadas desde NNUU, y las diferentes contribuciones de los diferentes actores de la sociedad civil, el sector privado y los organismos multilaterales, entre otros, las discusiones y negociaciones se adentran en el terreno intergubernamental, crecientemente determinante a medida que la agenda vaya cobrando forma. Así pues, el debate en el interior de los países (especialmente en aquellos que articulen un posicionamiento de cara a la agenda construido a partir del diálogo) será relevante en este proceso, sin ignorar que algunos países tendrán enorme influencia y capacidad de incidir en la agenda y otros, como seguramente el caso español, tendrán poco margen y su estrategia, en caso de existir, debe pasar por la articulación con otros países con ideas afines y, especialmente, en el seno de la Unión Europea.

Este momento de la importancia del diálogo intergubernamental alcanza a España con el perfil más bajo en materia de desarrollo en la escena internacional en los últimos años y, por lo tanto, en una situación crítica para ejercer algún tipo de influencia. Lo cierto es que el discurso del Gobierno español continúa siendo convergente con los estándares internacionales en materia de desarrollo —en ocasiones de manera excesivamente impostada y orientada hacia la búsqueda de un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como en la última Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2013—. La práctica, sin embargo, muestra a un país en claro proceso de desvinculación

respecto a la perspectiva cosmopolita y multilateral como respuesta a los desafíos globales, en proceso de desmantelamiento de su política de cooperación e inmerso en un ciclo político consagrado a una visión del desarrollo cuyo horizonte fundamental parece ser el crecimiento económico aún a costa de sacrificar, tanto en su política doméstica como en su acción exterior, la noción de desarrollo humano y sostenible.

En este contexto, las organizaciones de la sociedad involucradas en la política de cooperación internacional y la agenda de desarrollo se debaten en torno a la importancia de recuperar el consenso perdido para invertir esta tendencia y construir colectivamente una estrategia que oriente tanto la política española de cooperación como la participación española en la agenda post-2015 hacia las líneas básicas que habían definido dicho consenso.

Si en el ámbito discursivo en torno a la agenda internacional de desarrollo podría ser factible en la existencia de líneas básicas de encuentro, el bajo perfil de España en la agenda internacional de desarrollo, la actual deriva de la

cooperación española y la noción de desarrollo que inspira el actual ciclo político dan una idea acerca del riesgo de falsa ilusión que la idea de consenso podría suponer en el actual contexto. Por esta razón es quizá el momento para que las organizaciones de la sociedad civil se planteen la oportunidad de transitar desde el espíritu posibilista que la búsqueda de consensos a menudo les ha impuesto hacia opciones más ambiciosas. Sin renunciar a la consecución de consensos quizá sea el momento de anteponer los objetivos a alcanzar –la incidencia en el conjunto de las políticas y en los mecanismos de gobernanza, orientada hacia la equidad social, la sostenibilidad y el cumplimiento de los derechos humanos– a la propia idea de un consenso amplio. Quizá la búsqueda de espacios de convergencia social y política en torno a esta idea de desarrollo pueda ser más estratégica y eficaz para impulsar los procesos de desarrollo que pretenden las organizaciones de la sociedad civil y desde ese lugar, quizá, se pueda evitar la paradoja de la parálisis por la vía del consenso en la que el actual escenario bien podría derivar.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. A. (2012): *From Aid To Global Development Policy* DESA Working Paper 121, United Nations Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/2012/DWP/121. New York, http://www.un.org/esa/desa/papers/2012/wp121_2012.pdf
- Álvarez, N. (2014): “La recuperación económica impulsada por los salarios: una alternativa a la deflación”, ciclo de ponencias *La actualidad económica a debate. Una búsqueda de alternativas sociales a la crisis*, Fundación 1º de Mayo, abril-mayo, http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NNws_ShwNewDup?codigo=4525&cod_primaria=1458&cod_secundaria=1458
- Banco de España (2014): *Boletín estadístico*, Febrero de 2014, Madrid, http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/14/Fich/be_febrero2014_es.pdf
- Muižnieks, N. (2013): *Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his visit to Spain from 3 to 7 June 2013*, CommDH(2013)18, Commissioner for Human Rights – Council of Europe, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2389885&SecMode=1&DocId=2077824&Usage=2>
- Coordinadora de ONGD-España (2013): *Informe de la Coordinadora de ONGD-España. Balance del Pacto de Estado contra la Pobreza*, Coordinadora de ONGD-España.
- FMI (2014): *IMF Policy Paper. Fiscal Policy and Income Inequality*, January 23, 2014, Washington, D.C.
- Garzón, A. (2013): “Retroceso de políticas públicas en España”, *X Informe anual de la Plataforma 2015 y más. Otro mundo está en marcha*, Madrid, Editorial 2015 y más, pp. 59-64.
- GESTHA (2011): *Reducir el fraude fiscal y la economía sumergida. Una medida vital e imprescindible para superar la crisis*, GESTHA-Sindicato de técnicos del Ministerio de Hacienda, <http://www.gestha.es/archivos/informacion/monograficos/2011/reducir-el-fraude-fiscal-y-la-economia-sumergida.pdf>
- Gómez Gil (2013): “La voladura de la cooperación española. Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de AOD”, *El rapto de Europa, Revista de pensamiento y creación*, nº23-24, Madrid, diciembre de 2013, pp.70-79.
- Hombrado, A. (2008): *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*, OPEX, Fundación Alternativas.
- Janus, H., Klingebiel, Dr. S., Mahn, T. (2014): *How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation Forum*. Briefing Paper 3/2014. German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, <http://www.die-gdi.de/en/briefing-paper/article/how-to-shape-development-cooperation-the-global-partnership-and-the-development-cooperation-forum/>
- Larrú, J.M. (2013): “La Ayuda Oficial al Desarrollo en la actualidad”, *El rapto de Europa, Revista de pensamiento y creación*, nº23-24, Madrid, diciembre de 2013, pp.60-69.
- MAEC/SGCID (2013^a): *Seguimiento PACI 2012*, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2012/Seguimiento%20Anual%202012%20web.pdf>
- MAEC/SGCID (2013b): *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2014. Comunicación 2013*, http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Comunicaciones/Comunicaci%C3%B3n_2013_SGCID.pdf
- MAEC/SGCID (2014): *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2014. Comunicación 2014*, http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/comunicacion_2014_cooperacion_espanola_4.pdf
- Martínez, I. (2013): “Visiones del desarrollo en la Agenda post-2015”, Martínez, P.J. (coord.): *La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF, núm. 11, septiembre 2013. pp. 12-17, www.2015ymas.org/documentos_ver.asp?id=129
- Martínez, I., Medina, J. y Santander, G. (2012): *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*, Madrid, Editorial 2015 y más.
- Martínez Osés, P.J. (2014): “Reflexiones, límites y propuestas sobre la construcción de la nueva Agenda post-2015”, *Papeles 2015 y más* (en prensa), Editorial 2015 y más.
- Martínez Osés, P.J., y Medina J. (2014): “Aprendizajes del IPCC para la formación de un panel de expertos sobre pobreza y desigualdad”, *Cuadernos 2015 y más nº2*, Madrid, Editorial 2015 y más.
- Martínez, I. y Martínez Osés, P.J. (2011): “Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política”, *VIII Informe anual de la Plataforma 2015 y más. Las políticas globales importan*, Madrid, Plataforma 2015 y más – IEPALA, pp.45-56.
- Martínez, I. y Martínez Osés, P.J. (2012a): “La cooperación española: ¿fin de ciclo o simplemente fin?”, *IX Informe de la Plataforma 2015 y más. Políticas coherentes para una ciudadanía global*, Madrid, Editorial 2015 y más, pp.90-106.
- Martínez, I. y Martínez Osés, P.J. (2012b): “Cooperación española: de los límites estructurales a la irrelevancia polí-

- tica”, *Papeles 2015 y más n°9*, Editorial 2015 y más.
- Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2009): “La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España”, *Documento de Trabajo n°38*, Madrid, Fundación Carolina.
 - Médicos Mundi, Prosalus y Médicos del Mundo (2013): *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria*, http://www.medicosdelmundo.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_Informe_de_Salud_2013_7a149abc%232E%23pdf
 - Millán, N. (2014): “Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo”, *Papeles 2015 y más n°17*, Editorial 2015 y más.
 - Millán, N. y Santander, G. (2014): “La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo”, *Cuadernos 2015 y más*, n°3, Madrid, Editorial 2015 y más (en prensa).
 - Oxfam Intermón (2014): “Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España”, *Informe de Intermón Oxfam n°32, 13 de diciembre de 2013*, http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe_IO_Crisis_desigualdad_y_pobreza_300113.pdf
 - Pingeot, L. (2014): *Corporate influence in the post-2015 process*, Brot für die Welt, Global Policy Forum and Misereor, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/252/52572-new-working-paper-corporate-influence-in-the-post-2015-process.html>
 - Sanahuja, J.A. (2013): “Transcripción de la comparecencia en el Senado. comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ponencia de estudio sobre el desarrollo de nuevas fórmulas de gestión de la cooperación”, mayo de 2013.
 - SDSN (2013): *Una Agenda de acción para el Desarrollo Sostenible*, NNUU, <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/Una-Agenda-de-Acción-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf>
 - SEPE (2014): *Datos de los registros del Servicio Público de Empleo Estatal*, SEPE, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gobierno de España, febrero de 2015, https://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos_avance/datos/datos_2014/AV_SISPE_1402.pdf
 - Severino, J.M. y Ray, O. (2009): *The end of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*, CGD Working Paper 167, Center of Global Development, Washington DC, <http://www.cgdev.org/publication/end-oda-death-and-rebirth-global-public-policy-working-paper-167>
 - Severino, J.M. y Ray, O. (2010): *The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action*. CGD Working Paper 218, Center of Global Development. Washington DC, <http://www.cgdev.org/publication/end-oda-ii-birth-hypercollective-action-working-paper-218>
 - UN-NGLS (2013): *Advancing Regional Recommendations on the post-2015 Development Agenda. A Consultation with Civil Society*, http://www.un-ngls.org/IMG/pdf/UN-NGLS_post-2015_Regional_Consultation_September_2013.pdf
 - World Economic Forum (2014): *World Economic Forum Annual Meeting 2014. The Reshaping of the World: Consequences for Society, Politics and Business*, Davos-Klosters, Switzerland 22-25 January.

Nuevos enfoques para la cooperación local frente a los retos actuales del desarrollo: una mirada al caso de Euskadi

KOLDO UNCETA

Catedrático de Economía Aplicada de la UPV/EHU

Investigador de Hegoa

Conferencia pronunciada con motivo de la celebración del 25 aniversario de Euskal Fondoa

En esta exposición, preparada con motivo de la celebración de los 25 años de Euskal Fondoa, quisiera compartir algunas preocupaciones e inquietudes sobre el futuro de la cooperación de base local. Unas preocupaciones y unas inquietudes que, en buena medida, representan las ideas del grupo de investigación que coordino y que han sido plasmadas en los trabajos publicados en los últimos años. Se trata, además, de reflexiones que venimos compartiendo desde hace tiempo con Euskal Fondoa y que tratan de analizar el presente y el futuro de la cooperación local en el contexto más general de la crisis por la que atraviesa la cooperación al desarrollo. Y este es precisamente el punto de partida de mi exposición. Porque lo cierto es que hoy, 25 años después de la creación de Euskal Fondoa, la cooperación al desarrollo atraviesa por una crisis de cierta envergadura. Y no se trata solo –como algunos plantean– de una crisis de financiación, de que hay menos dinero para la cooperación. Esto último es cierto y contribuye a agravar el problema, pero nosotros pensamos que no es “el problema” o el “único problema”.

La crisis de la cooperación viene de lejos, aunque por estos pagos no hayamos sido muy conscientes de ello. En realidad esta crisis viene arrastrándose desde los años ochenta. Fue entonces cuando comenzó a cuestionarse que el logro del desarrollo tuviera que ver con un compromiso público, y a propagarse la idea de que el desarrollo era responsabilidad del mercado; cuando comenzó a establecerse el dogma de que las instituciones no debían interferir en la marcha del desarrollo y que la ayuda internacional debía centrarse en todo caso en las cuestiones humanitarias.

Lo cierto es que la cooperación, que había surgido como la expresión internacional del compromiso público a favor

del desarrollo, como expresión de las ideas de solidaridad y justicia social surgidas tras la II Guerra Mundial, ha tenido desde entonces, desde los años ochenta, una trayectoria bastante irregular, con continuas subidas y bajadas en términos financieros, y con constantes cambios de rumbo en lo referente a sus objetivos. Y ello, en buena medida, ha sido como consecuencia de la pérdida de la base teórica sobre la que emergió la cooperación: una base teórica construida sobre la idea de que la lucha contra la pobreza y la apuesta por el bienestar de las personas era una tarea colectiva, una tarea que en los países de nuestro entorno se había plasmado en políticas redistributivas, y que a escala internacional tomaba cuerpo en la cooperación al desarrollo. Pues bien, de aquellos polvos estos lodos, que hoy llevan también por la senda del empobrecimiento a sociedades que hasta anteaayer se creían ya desarrolladas y pensaban que habían llegado ya a la meta.

Un segundo elemento de crisis vino de la mano del caso de algunas finalidades espurias de la cooperación. Me refiero, entre otros, al fin de la guerra fría y el desdibujamiento de algunos intereses geoestratégicos que habían hecho de la cooperación un instrumento al servicio de esos intereses por parte de algunos países. Y así, al desaparecer dichos intereses, la cooperación perdió muchos enteros a los ojos de algunos. Se trata, por cierto, de una cuestión que hoy vuelve a estar de actualidad y es objeto de diferentes estudios, ya que, de la mano de la llamada cooperación sur-sur, están poniéndose de manifiesto algunos nuevos intereses geoestratégicos como los de China o India, en Asia, o los de Brasil en otros países de América Latina, por poner solo algunos ejemplos.

En tercer lugar, la crisis de la cooperación tuvo también bastante que ver con las grandes dificultades surgidas para integrar la creciente complejidad de los problemas del desarrollo y sus distintas dimensiones. Los nuevos estudios permitieron comprobar que los problemas del desarrollo no eran solo cuestiones relacionadas con la pobreza material, o con los bajos ingresos. Tampoco era solo una cuestión vinculada a la ausencia de crecimiento económico, la cual

podiera solucionarse mediante la aportación de dinero y tecnología. Se trataba de un problema poliédrico, relacionado también con la sostenibilidad medioambiental, con la fuerte desigualdad, con la democracia y los derechos humanos, o con la equidad de género, por citar tan solo algunas de estas dimensiones del desarrollo. Y todo ello –más allá de que el papel lo aguanta todo– no era fácil de integrar en una política de cooperación concebida para la transferencia de recursos financieros.

Y, finalmente, la crisis de la cooperación ha estado también relacionada con el auge de la globalización y con el hecho de que los estados nación ya no son los únicos –ni a veces los principales– ámbitos en los que hay que gestionar los problemas del desarrollo. Muchos de estos problemas han sobrepasado las fronteras nacionales y han adquirido una dimensión global, afectando a todo tipo de países, como el caso del cambio climático u otros. Otros problemas adquieren su principal dimensión en el ámbito local, siendo este el espacio natural para enfrentarlos. Y, por supuesto, siguen teniendo mucha importancia los ámbitos estatales, pero ya no constituyen la única referencia. En esas circunstancias, la cooperación entendida como ayuda de unos países a otros ha ido perdiendo relevancia, al tiempo que emergían dos nuevas realidades: por una parte, la imperiosa necesidad de mecanismos de cooperación a escala global para hacer frente a problemas que son globales y que nos afectan a todos (clima, comercio, agua, finanzas...). Y, por otro lado, la cada vez mayor importancia de los esfuerzos de cooperación de base local, como muestra la propia experiencia de Euskal Fundazioa.

Esta crisis de la cooperación, que como digo no es de ahora, que viene de lejos, dio lugar a mediados de los años noventa a un cierto desasosiego que se concretó en la llamada “fatiga de la ayuda”, expresión que se acuñó para exteriorizar el desánimo existente entre muchos responsables de la cooperación ante las dificultades para encarar los problemas en presencia y ante los escasos resultados obtenidos por algunos programas. Desde entonces hasta aquí, se han hecho múltiples intentos por buscar soluciones a los males de la cooperación, casi siempre con escaso éxito. Y ello porque se ha recurrido a cambiar el discurso sin cambiar la lógica de fondo. Se ha pensado que la complejidad de los problemas en presencia se podía enfrentar hablando un poquito de medio ambiente, otro poquito de derechos humanos, unas pinceladas sobre enfoque de género y cuarto y mitad de empoderamiento. Pero haciendo todo ello sin modificar las políticas que destruyen el medio ambiente, sin tomar medidas reales para defender los derechos humanos, y sin alterar las reglas del comercio o de las finanzas que generan crecientes desigualdades y asimetrías.

Paralelamente a este cambio de discurso, se enarbó la declaración de París como símbolo de una nueva cooperación más eficaz, recurriendo a nuevos conceptos como alineamiento, apropiación o armonización que fueron presentados como la nueva piedra filosofal. La conclusión estaba clara: la cooperación no funcionaba bien porque se gestionaba de manera ineficiente. El problema estaba, pues, en la propia cadena de la ayuda. Se trataba, por tanto, de una cuestión de tipo técnico, que tenía soluciones técnicas, planteando un nuevo modelo de gestión basado en los mencionados principios de París. Y todo ello permitió seguir dando la espalda a la coherencia de políticas. Permitted, en definitiva, hablar de políticas de cooperación al margen de políticas comerciales, de políticas financieras, de políticas medioambientales o de políticas de derechos humanos. Permitted ser pirómano y bombero al mismo tiempo. O si se prefiere, como en la historia de Penélope, tejer durante el día para destejer durante la noche. De esta manera, al imponerse una supuesta agenda de la eficacia sobre la agenda de la coherencia, la cooperación al desarrollo oficial ha seguido funcionando, en buena medida, con las inercias del pasado, reproduciendo algunos esquemas caducos y teniendo un peso y una presencia cada vez menor en la esfera internacional y en las cumbres mundiales.

Como señalaba anteriormente, nada de esto es nuevo. En realidad, todo ello es anterior al estallido de la crisis financiera en 2008. ¿Por qué entonces no se ha percibido más claramente con anterioridad? Lo cierto es que el debate internacional sobre algunas de estas cuestiones –tanto en el plano académico como en el plano social– ha sido intenso en las dos últimas décadas, pero es verdad que apenas ha tenido eco en el Estado español o en Euskadi. ¿Por qué? Sin duda alguna porque aquí, durante todos estos años, hemos vivido cegados por el constante incremento de los fondos oficiales para la cooperación. España dejó de ser país receptor de ayuda en 1983, cuando terminó de pagar el último crédito al Banco Mundial. Y desde entonces, cuando se convirtió en país donante, los fondos no han hecho más que crecer hasta 2009, tanto en lo que se refiere al Gobierno central, como a comunidades autónomas y ayuntamientos, como consecuencia de la presión social, en un primer momento, y de la bonanza económica con posterioridad.

Sin embargo, cuando ha estallado la burbuja inmobiliaria, cuando ha llegado la crisis financiera, cuando los problemas económicos y sociales han comenzado a hacerse más visibles entre nosotros, muchas instituciones han dado la espalda a la cooperación, y muchas personas y ONGD han comenzado a ser conscientes de la escasa solidez del edificio. Un edificio que tenía cimientos endeblados y que había aguantado mal que bien mientras la coyuntura económica

fue favorable. Por eso, ahora, algunos piensan que la crisis de la cooperación es la consecuencia de la crisis financiera, que es consecuencia de la disminución de fondos para la propia cooperación. Sin embargo, como cada vez más gente es consciente, sacar adelante la cooperación va a requerir de un nuevo enfoque, va a requerir mirar más allá de la crisis financiera y encarar, también, los problemas de fondo que existen.

Es evidente que la cooperación al desarrollo tiene que ser replanteada a muy distintos niveles: a nivel multilateral mediante un pacto global entre países, mediante unas reglas de juego que permitan hacer viable el desarrollo en unos y otros lugares, incluyendo probablemente elementos de fiscalidad internacional y normas de financiación de los bienes públicos globales. También a nivel estatal, mediante la exigencia de políticas más coherentes en todos los ámbitos, haciendo de la cooperación una política transversal y no un pegote contradictorio con todo el resto de políticas. Y, por supuesto, en el nivel local, mediante una reorientación profunda de la cooperación que permita construir un sólido puente de relación solidaria y de apoyo mutuo entre sociedades locales, que ayude a contrarrestar, en la medida de lo posible, las tendencias más negativas que se derivan de las dinámicas globales.

Sin restar importancia a la necesaria refundación o reorientación de la cooperación multilateral y bilateral –reorientación que afecta tanto a sus objetivos como a sus instrumentos y a su propia lógica de funcionamiento–, sin perjuicio de todo ello, el motivo de reflexión aquí es el ámbito de la cooperación local, ámbito que está llamado a ser uno de los pilares básicos de la promoción del desarrollo humano, de la equidad y de la sostenibilidad en el mundo.

En las actuales circunstancias cada vez son más las voces que se alzan reclamando una mayor presencia de las entidades y las sociedades locales en la esfera de la cooperación internacional, en la necesaria toma de conciencia colectiva de que es necesario colaborar, de que los problemas a los que nos enfrentamos no pueden solucionarse mediante el dogma de la competitividad, mediante la lucha de todos contra todos.

Por ello, el trabajo desde las entidades y las sociedades locales puede representar una alternativa, una nueva manera de enfocar los problemas en este contexto de crisis. Ahora bien, para que esa nueva cooperación de base local pueda tener cierta proyección en el futuro, es preciso acometer una serie de retos, de entre los que me atrevería a destacar los siguientes:

1. Señalaría, en primer lugar, que, en las presentes circunstancias de agotamiento del actual modelo de cooperación, la cooperación de base local no puede seguir

mirándose en el espejo de lo que hacen los estados o los organismos multilaterales, ni debe intentar ser una réplica a pequeña escala de lo que estos hacen. En ese sentido, y tras bastantes años investigando y escribiendo sobre la cooperación descentralizada, parece pertinente plantear que el propio término es confuso, en la medida en que expresa la idea de descentralizar una política ya definida, de replicarla en los ámbitos subestatales. En nuestra opinión, la cooperación de base local no puede ser un mero complemento de lo que hacen los estados, sino que debería reivindicarse a sí misma como una alternativa, como un modelo de cooperación diferente. Durante años, se ha invocado que la denominada cooperación descentralizada podía hacer las cosas mejor que la cooperación estatal, en la medida en que tenía menos limitaciones de política exterior, o que se encontraba más cerca de la gente. Sin embargo, creo que ha llegado el momento de dar un paso adelante. No se trata de decir que se pueden hacer mejor las mismas cosas, sino de proponer hacer cosas diferentes, con otros objetivos, con otra lógica y con otros instrumentos.

2. En segundo lugar, parece necesario subrayar que la cooperación al desarrollo de base local debe descansar sobre las capacidades y los recursos locales, que no son los mismos en todos los municipios (como no lo son en todas las comunidades autónomas). Ello plantea el reto de conocer dichos recursos para poder movilizarlos, y de plantear objetivos y relaciones de cooperación acordes con las propias capacidades. En este sentido, parece importante insistir en la diversidad de recursos y capacidades existentes en el ámbito local. Por un lado, recursos públicos, como son los existentes en los distintos ayuntamientos, empresas públicas, diputaciones o incluso en el propio Gobierno Vasco; recursos privados de la propia sociedad, como son las ONGD, las organizaciones y entidades sociales de diverso tipo, los colectivos profesionales, las pequeñas empresas de economía social, los grupos de defensa de los derechos de las mujeres, etc.; y recursos de carácter mixto, resultantes de alianzas público-privadas entre todos o algunos de los agentes mencionados. Y, en este reto, las ONGD locales están llamadas a jugar un importante papel, desde la experiencia acumulada a lo largo de los años en tareas de cooperación, que de alguna forma les convierte en actores privilegiados para intermediar y movilizar diferentes tipos de recursos de la sociedad. Sin embargo, esa potencialidad y ese posible papel privilegiado para impulsar un nuevo modelo de cooperación desapare-

cería en la medida en que las ONGD se consideraran a sí mismas como el único recurso para la cooperación.

3. En tercer término, es necesario que la cooperación de base local supere la lógica de las actuaciones puntuales, dispersas y cambiantes que, lejos de tejer relaciones sólidas y de medio plazo, acaban muchas veces desapareciendo sin dejar rastro al cabo de poco tiempo. La cooperación de base local requiere de instrumentos de colaboración que, por un lado, den continuidad y profundidad a las relaciones y, por otro, generen vínculos de reciprocidad entre las partes, superando una lógica donante/receptor que resulta obsoleta, y que no se adecúa en absoluto a los problemas de desarrollo que tenemos que hacer frente entre todos. Lógicamente, nuestras sociedades –y nuestros municipios– cuentan con algunos recursos técnicos y financieros que pueden ser de gran utilidad para enfrentar algunos problemas en otros lugares. Pero ello no puede ni debe traducirse en relaciones verticales que, además de haberse demostrado ineficaces, privan a nuestras sociedades locales de aprender y enriquecerse en el trabajo conjunto con las gentes de otras partes del mundo.
4. Lo anterior lleva a plantear, en cuarto lugar, la necesidad de nuevos instrumentos de cooperación, acordes con esta otra lógica. Instrumentos que respondan a los mencionados retos de continuidad, profundidad y reciprocidad en las relaciones. En este contexto, los hermanamientos entre municipios pueden representar un valioso instrumento, capaz de canalizar vínculos de muy diversa naturaleza. Vínculos que pueden ser entre los propios ayuntamientos, aprendiendo mutuamente de sus propias experiencias de gestión, canalizando la cooperación directa e incorporando a diferentes recursos humanos y técnicos presentes en la administración municipal; pero hablamos de hermanamientos que deben servir también para promover la relación entre las propias sociedades locales, entre las escuelas, los centros de salud, los colectivos sociales, las agrupaciones de comerciantes o incluso empresas locales, etc., con sus homólogos del municipio hermanado en otro país. Hay que tener en cuenta que la cooperación entre contrapartes que comparten inquietudes y experiencias –aunque su situación de partida, o los medios con los que trabajan sean muy distintos– es un tipo de colaboración mucho más fructífera y enriquecedora.
5. En quinto lugar, es preciso señalar que todo ello requiere –paradójicamente– una implicación mucho mayor de las instituciones –y de quienes las gobier-

nan– en esta compleja tarea de la cooperación. Ya no basta con aprobar un dinero y abrir una convocatoria pública de subvenciones para que sean las demandas o los proyectos cambiantes de las ONGD las que marquen el rumbo de la política de cooperación. Se trataría, por el contrario, de establecer relaciones sólidas y de largo aliento con las contrapartes, de identificar objetivos acordes con las características y los recursos de cada municipio, de abrir cauces de debate, de invitar a la gente a participar y a implicarse y, finalmente, de aportar recursos económicos para llevar adelante los objetivos establecidos. Evidentemente, ello es mucho más costoso que decir “mi ayuntamiento aporta el 0,5% o el 0,7% de su presupuesto” pero, con toda probabilidad, puede ser más fructífero. Es un camino, sin duda, complicado, pero los ayuntamientos vascos cuentan con una importante experiencia, y los de mayor tamaño con unos excelentes técnicos de cooperación, comprometidos con esta tarea, que pueden aportar mucho a este respecto.

6. Finalmente, en sexto lugar, parece necesario insistir en la necesidad de legitimar la cooperación ante la población, de conseguir que dejen de vernos a veces como seres excéntricos, un tanto alejados de la realidad local, y que solo se preocupan de lo que acontece en lugares y sociedades lejanas. Que dejen de vernos como gentes que hablan un extraño idioma que incluye palabras como empoderamiento, marco lógico o apropiación, pero que parecen desconocer el significado de otras como desahucios o desempleo. Como decía al principio, la desigualdad avanza sin cesar en todos los países, a la vez que disminuye un poco entre unos y otros países, lo que hace que, poco a poco, nos vayamos pareciendo más, y que, cada vez, sea más necesario plantear la solidaridad internacional y la solidaridad en el plano interno como dos caras de la misma moneda. En este contexto, parece importante que los objetivos que planteamos en el ámbito de la cooperación al desarrollo no se presenten desconectados de la propia realidad local. Es necesario que la cooperación al desarrollo se vincule con el resto de las dinámicas locales, con los problemas educativos y de salud de nuestros pueblos y ciudades, con los problemas ambientales, con las reivindicaciones de los grupos de mujeres, con los problemas del ámbito laboral o profesional, con las actividades culturales o deportivas.

Como se ha tratado de exponer en este breve repaso, nos encontramos en una doble encrucijada. Por una parte, la que tiene que ver con la ya prolongada crisis de la cooperación y que requeriría ensayar nuevas formas de trabajo más acordes

con los problemas del momento. Y, por otra parte, la otra encrucijada, la que se deriva de la crisis financiera de los últimos cinco años y que ha representado una importante merma en los fondos destinados a la cooperación, lo que también obliga a considerar las implicaciones de este nuevo escenario.

Está claro que algunos intentan aprovechar esta crisis financiera como coartada para plantear la necesidad de suprimir la cooperación de base local, sugiriendo que para eso están los estados, y que las entidades locales deben dedicarse “a lo suyo”. En esa línea va el nuevo marco legislativo que pretende impedir que los ayuntamientos desplieguen iniciativas en este campo, obligándoles a renunciar a la construcción de sociedades locales más justas, más abiertas al mundo y más comprometidas con los problemas de nuestro tiempo.

Pero si para algunos representa una coartada, para nosotros la crisis financiera podría y debería ser una oportunidad. Una oportunidad para replantear la cooperación de base local, para repensarla en profundidad, para proponer nuevas formas de trabajo menos dependientes del dinero y de las subvenciones, para poner en juego muchas energías presentes en las sociedades locales, para vincular los problemas propios que tanto nos inquietan con los problemas del mundo global.

Hoy el mundo es mucho más desigual y mucho más inseguro que hace 25 años cuando se creó Euskal Fondoa. La creciente desigualdad entre ricos y pobres –que, como ya he señalado, ahora no se da tanto como antes entre países, sino dentro de cada país y a escala global– es la consecuencia de una masiva transferencia de rentas del trabajo a rentas del capital en prácticamente todos los países, una transferencia provocada por la desregulación de los mercados y por una exacerbada búsqueda de mayores beneficios a cualquier precio, nunca antes vista con semejante intensidad.

La cada vez mayor concentración de la riqueza en el mundo se traduce en una creciente precariedad laboral y conflictividad social. En la actualidad, más de 3.500 millones de personas trabajan o buscan trabajo pero solo hay unos 1.200 millones de empleos a tiempo completo y con seguridad social. La lucha por el empleo –que es la lucha por la supervivencia– entre unos y otros países, entre unas y otras sociedades, es la consecuencia de una inmoral concentración de la riqueza que no distingue continentes y que está llevando también al empobrecimiento de sociedades que se consideraban desarrolladas. Mientras luchamos unos contra otros por producir más barato y aceptar peores condiciones de trabajo, aumenta la concentración de la riqueza y se incrementa la inseguridad humana.

Porque el mundo es, efectivamente, más desigual, pero también más inseguro. A la precariedad laboral se suma la creciente inseguridad ambiental, la desertización y la amenaza del cambio climático. Desde que se creó Euskal Fondoa hace

25 años hasta hoy, las emisiones de CO₂ se han incrementado en el mundo en un 50%. Las personas luchan por la tierra, por el agua, por el empleo, por la salud. En las actuales circunstancias, la creciente incertidumbre en la que vive la mayoría de la población mundial hace que la gente desconfíe de las instituciones públicas y busque refugio o amparo en propuestas mesiánicas o en fundamentalismos religiosos que no hacen sino aumentar la violencia y la inseguridad humana. En el año 2012 el mundo alcanzó el mayor número de refugiados desde que existen cifras al respecto.

De manera que podemos decir, sin temor a equivocarnos, que los problemas del desarrollo son distintos, pero no menores, que hace 25 años. Ha cambiado la geografía de las desigualdades, ha cambiado la geografía de la producción, han cambiado las condiciones del comercio y de las finanzas, han cambiado el rostro de la pobreza, han cambiado muchas cosas.... No sabemos qué ocurrirá dentro de otros 25 años, pero lo que sí sabemos es que hoy nos enfrentamos a problemas de desarrollo más complejos que nunca. Problemas que nos afectan a unas y otras sociedades, por más que algunos países y grupos sociales se sigan llevando, sin ninguna duda, la peor parte. Problemas ante los que, a la postre, solo hay dos alternativas: cooperación o conflicto.

La necesaria reorientación de la cooperación al desarrollo en general, y de la cooperación de base local en particular, es, sin duda, un reto difícil, que durará años, puesto que este no es un asunto que pueda resolverse en el corto plazo. Es preciso tener en cuenta que la cooperación para el desarrollo es mucho más que la ayuda oficial al desarrollo. Hace falta transferir recursos desde las sociedades más ricas a aquellas que tienen más carencias. Como sucede dentro de Europa. Pero hacen falta muchas más cosas. Harán falta muchos esfuerzos, nos enfrentaremos a algunos fracasos, y tendremos que aprender entre todos de las buenas prácticas que vayan surgiendo. Pero creo que en Euskadi contamos con una ventaja que representa un buen punto de partida: un tejido social activo y participativo al que hay que dar cauces para que se implique en los problemas de la sociedad internacional. Y unas instituciones públicas, gobierno, diputaciones y ayuntamientos, que han mostrado sobradamente su voluntad de comprometerse en la tarea de la solidaridad.

Y, entre todas ellas, es preciso resaltar, hoy más que nunca, la gran tarea desplegada por Euskal Fondoa y el activo que representa para ese replanteamiento de la cooperación de base local. Porque Euskal Fondoa no solo ha mostrado su voluntad de seguir trabajando en la cooperación, sino –lo que en estos momentos es más importante–, ha mostrado claramente su voluntad de pensar sobre la cooperación, de abrir cauces que permitan hacer de la cooperación de base local una auténtica alternativa.

© Tercera Parte
LAS PERSONAS EN EL DESARROLLO



Alianzas sociales para una cooperación internacional emancipadora

GONZALO FERNÁNDEZ

Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación
(Hegoa)

SILVIA PIRIS

Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación
(Hegoa)

PEDRO RAMIRO

Observatorio de Multinacionales en América Latina – Paz
con Dignidad

Nos encontramos en un momento de crisis profunda que, según cada vez más voces, podemos caracterizar como civilizatoria (Fernández, Piris y Ramiro, 2013: 22–55). En este sentido, las certezas sobre las que se asentaba el proyecto de la modernidad capitalista –base de nuestra civilización– son amplia y profundamente cuestionadas. Así, las grietas del sistema se evidencian ante un número creciente de personas, de organizaciones, de comunidades y de pueblos, lo que ha dado lugar a un renacer de los debates sobre el bienestar, el poder, la democracia, la justicia, la equidad, el desarrollo...

En definitiva, asistimos al urgente y estratégico debate sobre qué planeta y qué humanidad queremos. Y no se limita al ámbito del "cómo", de los procedimientos y técnicas para conseguir una serie de objetivos prefijados; por el contrario, gravita también en torno al "qué", a cuáles son dichos objetivos, y si serán los actualmente hegemónicos u otros los que nos permitirán transitar por sendas de sostenibilidad, igualdad y justicia. Nos encontramos, así pues, en un momento de bifurcación histórica (Wallerstein, 2004), en el que el marco de lo posible se amplía.

De esta manera, sujetos que pretenden mantener y ahondar la lógica civilizatoria actual disputan espacios con otros que plantean agendas diversas, desde parámetros y enfoques radicalmente diferentes. Esta tensión ha dado lugar a nuevas legitimidades entre la sociedad –como la de los movimientos sociales y sus agendas–, así como a agudizar la deslegitimación progresiva de los actores políticos y económicos defensores del *statu quo*.

Es en este escenario de cuestionamiento intenso, de incertidumbre civilizatoria y de oportunidad para plantear alternativas al enfoque ortodoxo de entender la sociedad global, en el que ubicamos el análisis que aquí realizamos. Y es que la cooperación internacional (CI), aún asumiendo su diversidad, ha acumulado a lo largo de su corta historia una serie de dinámicas y características identitarias que también deberían pasarse por el filtro de la crítica y de la autocrítica, si realmente queremos que tenga un papel activo en este momento tan relevante.

Por ello, en este artículo hacemos una apuesta explícita por la solidaridad internacionalista, dentro de la cual la CI y las políticas públicas pueden cumplir un rol emancipador; abogamos por un replanteamiento integral de la CI a partir de una nueva agenda nacida desde la sociedad civil organizada, y no desde ámbitos multilaterales, incapaces de enfrentar de manera decidida los retos actuales; y proponemos una CI que pivote sobre el fortalecimiento de los movimientos sociales –sujetos estratégicos para avanzar en dinámicas emancipadoras (Martínez, Casado e Ibarra, 2012)– en base a alianzas de agentes diversos (movimientos, ONGD, universidades, etc.), que compartan metas, principios y horizontes alternativos.

1. REPENSAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE OTROS SUJETOS ESTRATÉGICOS: LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

La cooperación internacional, tal y como la hemos conocido en las últimas décadas, puede y debe ser revisada en este momento de bifurcación histórica. En este sentido, es un ejercicio necesario analizar si una política pública que toma como referencia enfoques y valores como el desarrollo humano, la sostenibilidad, los derechos humanos, la igualdad, etc., ha estado y está sirviendo a los objetivos que dice perseguir; si ha estado y está acompañando procesos de emancipación; si se ha aliado y se está aliando con los

sujetos estratégicos de cara a generar lógicas de superación de la crisis actual.

De esta manera, proponemos analizar el impacto de la CI según su capacidad para fortalecer espacios, agentes y estructuras que tengan la potencialidad, en el medio y largo plazo, de realizar transformaciones en términos emancipadores. Consideramos que este es el eje sobre el que debería centrarse el debate actual en torno a la cooperación internacional: cómo fortalecer sujetos de transformación; cómo alterar las estructuras vigentes de cara a enfrentar de manera decidida las múltiples asimetrías globales; cómo, en definitiva, ganar espacios para una agenda emancipadora.

A partir de estas claves podemos concluir que, en términos generales, y después de haber estudiado la agenda oficial de cooperación internacional en los últimos 25 años (Fernández, Piris y Ramiro, 2013:63–86), la CI no solo no ha logrado ganar espacios para los valores, agentes y dinámicas alternativas, sino que podríamos afirmar que sobre todo ha colaborado en la defensa e imposición de los principios y objetivos civilizatorios hegemónicos, contribuyendo así al fortalecimiento del proyecto modernizador. En este sentido, el potencial emancipador de alguno de sus marcos teóricos de referencia, como el desarrollo humano y la sostenibilidad, se ha diluido y neutralizado ante un enfoque de cooperación que surge desde los intereses del "norte global" que impide el análisis sistémico del fenómeno de la pobreza y de las asimetrías globales; que elude la responsabilidad compartida y plantea una visión de la CI como gracia en tiempos de bonanza económica, y no como compromiso; que entiende la eficacia como obtención inmediata de resultados visibles, en vez de como transformaciones estructurales; que instrumentaliza la participación en pos de unas metas predeterminadas; y que prioriza a los actores no contestatarios, primando la eficacia sobre la democracia, la concertación en vez de la confrontación, la ortodoxia frente a la emancipación. Ha sido y es, en definitiva, una herramienta que ha acompañado las dinámicas surgidas del Consenso y posconsenso de Washington (CW)¹, y por tanto ha tomado partido a la hora de elegir entre la agenda hegemónica y las agendas alternativas.

Por estas razones, y sin dejar de reconocer las múltiples experiencias positivas, enriquecedoras y empoderadoras que la CI ha acompañado e incluso generado (y más específicamente aquellas que se han enfrentado a la ortodoxia, tomando como referencia el desarrollo humano y la sos-

tenibilidad), abogamos por un replanteamiento integral en el que cuestionemos sus objetivos, marcos de referencia, prioridades, agentes e instrumentos. Desde este punto de vista, no se trata solo de enfrentar y denunciar los recortes actuales en materia de cooperación, sino también de generar agendas alternativas que ofrezcan nuevos paraguas políticos, estratégicos, técnicos y administrativos, y que permitan abrir una nueva vía para la cooperación emancipadora (Cabanas, 2011). No asistimos por tanto solo a una crisis de recursos, sino también a una crisis de modelo, por lo que precisamos de nuevas sendas por las que avanzar.

En estas páginas, fruto del trabajo del grupo de investigación Movimientos Sociales y Cooperación Crítica del Instituto Hegoa, y en alianza con La Vía Campesina y la Marcha Mundial de las Mujeres, explicitamos una de las posibles rutas alternativas: aquella que nos orienta hacia la alianza de la CI y sus agentes actuales con las agendas, dinámicas e identidades de los movimientos sociales, trabajando para "buscar espacios de convergencia" (Martínez Osés, 2011: 24). Esta sería, entonces, nuestra respuesta prioritaria a la pregunta sobre cómo abrir espacios en la CI para una agenda emancipadora.

Pensamos, por tanto, que resulta estratégica la alianza con los movimientos sociales como los sujetos que actualmente, a nuestro entender, más capacidad y voluntad emancipadora están mostrando. Partimos de la premisa de que solo una ciudadanía organizada y crítica será capaz, en última instancia, de generar los cambios necesarios que permitan avanzar en términos de emancipación a medio y largo plazo. Esa es nuestra opción, y como tal asumimos que no pretendemos presentar "la" agenda alternativa, sino "una" de las posibles: aquella que busque ampliar las capacidades de los movimientos sociales para, a su vez, ampliar los espacios para las agendas alternativas enfrentadas con la modernidad capitalista.

En este sentido, la CI debería estar dirigida a "fortalecer aquello que otorga identidad y convierte en emancipadores a los movimientos y asumir sus agendas y luchas como propias. Esta idea cuestiona también desde dónde se construye esta otra agenda de cooperación, resultando centrales las experiencias, el conocimiento acumulado, las realidades y las demandas de los movimientos sociales" (Casado y Piris, 2014).

2. PROPUESTA DE BASES PARA UNA AGENDA ALTERNATIVA DE SOLIDARIDAD

A partir de la premisa de lo que debería ser la relevancia de la participación activa de los movimientos sociales en la defini-

¹ Aunque ambos marcos difieren fundamentalmente en la consideración de los estados como agentes de desarrollo, entendemos que comparten toda una serie de principios y valores derivados de la primacía del crecimiento económico capitalista, por lo que a nuestro entender son variaciones de una misma propuesta.

ción e implementación de la CI, hemos realizado un intenso trabajo de análisis de las razones del desencuentro que ha caracterizado la relación entre movimientos sociales y cooperación internacional. Precisamente de esta reflexión surge la propuesta de una "agenda alternativa de solidaridad"², como uno de los múltiples esfuerzos por reforzar el carácter emancipador de la CI, específicamente desde el ya señalado enfoque de fortalecimiento de estas formas específicas de acción colectiva.

A este respecto, en primer lugar, hemos de señalar que se trata de una "agenda", y que por tanto hace una propuesta de redefinición integral de la identidad de la CI, desde las referencias teóricas y políticas hasta las dinámicas de implementación. En este sentido, consideramos que el marco técnico-instrumental de la CI responde también a una serie de premisas políticas –con las que, por tanto, guarda coherencia–, que no podrán superarse sin replantear el conjunto. Así, la agenda que proponemos integra en una misma lógica lo político, lo estratégico, lo técnico y lo administrativo.

En segundo término, se trata de una agenda "alternativa", ya que, aunque recoge todo lo positivo de múltiples experiencias de CI, plantea bases radicalmente diferentes sobre la que redefinir su identidad, con marcos de referencia, objetivos estratégicos y principios alejados de los actualmente hegemónicos.

En tercer lugar, hace referencia a la "solidaridad" internacionalista como principio fuerte, en la medida que hoy en día es vital reforzar la dimensión internacional de confrontación con el *statu quo*. Desde ahí hacemos una apuesta explícita por las políticas públicas de CI, en la certeza de que estas también pueden acompañar dinámicas emancipadoras.

Por último, la agenda propone "11 bases", que precisan de un ejercicio de concreción y adaptación a la idiosincrasia, capacidades y voluntades de los diferentes agentes que pretendan llevarla a cabo, pero que la definen integralmente y que marcan la senda alternativa por la que transitar. Estas bases están profusamente explicadas en la parte final del libro *Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores. Bases para un encuentro necesario* (Fernández, Piris y Ramiro, 2013: 247–272), por lo que en este artículo únicamente procederemos a destacar algunas de sus características principales.

De esta manera, incidiremos específicamente en los tres aspectos estratégicos que dan sentido al conjunto de las once bases: el primero, la apuesta por un "marco teórico-

político alternativo de referencia", alejado y opuesto al CW y cercano a las ideas-fuerza de los actuales horizontes emancipadores; el segundo, la defensa de la "prioridad estratégica" otorgada al fortalecimiento de los movimientos sociales como vía para revertir las asimetrías globales, frente al acotamiento actual de la CI a la lucha contra la pobreza como objetivo central; el tercero, la propuesta de una "fórmula de relacionamiento entre los diferentes agentes" implicados basada en la alianza, frente a un supuesto partenariado que oculta una relación de verticalidad y asimetría en la cadena de la ayuda.

Recuadro 1: Características de la nueva agenda alternativa de solidaridad

Nueva agenda alternativa	
Horizonte	Reducción de asimetrías globales
Marco de referencia	Ideas-fuerza emancipatorias
Enfoque	Perspectiva indirecta: fortalecimiento sujetos de emancipación
Prioridad estratégica	Fortalecimiento movimientos sociales emancipatorios
Amplitud de ámbito de cooperación	Multidimensionalidad
Lógica norte / sur	Inexistente
Ámbito geográfico de actuación	Lo global cobra valor articulando con lo local y lo nacional
Sistema de diálogo o negociación	Diálogo horizontal e inclusivo
Relación entre agentes	Alianza política entre agentes
Marco teórico-instrumental	Enfoque amplio, a largo plazo, incorpora la incertidumbre y la lógica política
Requisitos de acceso	Adaptados a la realidad de los MSE

Fuente: Elaboración propia

² Esta agenda alternativa de solidaridad ha tomado la forma de manifiesto, al que se están sumando múltiples movimientos, ONGD y numerosas organizaciones sociales y personas a título individual, con el objetivo de hacer incidencia sobre la misma. Seguir campaña en: <http://mmssycooperacioncritica.wordpress.com/>

Sobre el primero de los aspectos que destacamos —marco teórico—político de referencia—, estimamos que para que la CI tenga una voluntad emancipadora debe tener como referencias los horizontes e ideas—fuerza que sean coherentes con dicha voluntad, precisamente en este momento de bifurcación histórica. En este sentido, hemos analizado las propuestas más significativas defendidas por diferentes movimientos sociales, como la economía política crítica, la economía ecológica, la ecología política, el decrecimiento, la economía feminista para la sostenibilidad de la vida, la soberanía alimentaria, el buen vivir, la economía solidaria, las propuestas de descolonización y la democracia radical.

Fruto de este análisis, destacamos la existencia de algunas ideas—fuerza que otorgan cierta identidad común a todos estos enfoques, y que definen a los actuales horizontes emancipadores para una civilización construida sobre parámetros alternativos. Si bien no suponen un constructo completo alternativo al vigente, sí ofrecen un marco de referencia que cuestiona el mismo y que permite acotar el camino por el cual transitar. De esta manera, las referencias que proponemos como síntesis de estos horizontes emancipadores se basarían en seis ideas—fuerza: "la centralidad de la sostenibilidad de la vida" frente a la que se otorga actualmente a la reproducción ampliada del capital; "el reconocimiento y articulación de la diversidad", frente a la pretendida universalidad del modelo hegemónico y a la jerarquización de seres, poderes y saberes; "la democracia participativa", que se contrapone a la democracia de baja intensidad que ofrece la fórmula política liberal—representativa; la relevancia de "lo colectivo y de la comunidad" frente al individualismo; la "politización de lo cotidiano" dentro de dinámicas emancipadoras que unen lo general con lo personal; y "la confrontación con la modernidad capitalista" (Fernández, Piris y Ramiro, 2013: 47—55).

Justamente, esta lógica de confrontación con el modelo hegemónico de sociedad global hace necesario que la CI emancipadora rompa, explícita e implícitamente, con el marco de referencia fundamental en estos últimos 25 años, que no ha sido otro que el CW (o el posconsenso de Washington), así como con las dinámicas y prácticas derivadas de este. En este sentido, la agenda oficial de cooperación internacional ha sido el resultado de fuerzas dispares y divergentes (el CW por un lado, y el desarrollo humano y la sostenibilidad, por otro) dentro de una tensión permanente y muy desigual. Eso ha provocado que el marco de referencia fuerte tenga influencia en el conjunto de la CI, aún en la más transformadora, tanto en la consideración del concepto de desarrollo, como en la acepción asumida de eficacia o en las dinámicas técnicas de implementación. Por lo tanto, se hace preciso no solo rechazar las premisas políticas del CW, sino también

eliminar cualquier plasmación práctica de las mismas. En esa línea, la CI debería sustituir esta referencia por las ideas—fuerza ya enunciadas, o al menos asumir de manera profunda e integral los parámetros derivados del desarrollo humano y de la sostenibilidad³. Será este nuevo marco el que se convierta en referencia fuerte, y el que permita generar dinámicas coherentes entre lo teórico y lo práctico, posibilitando nuevas lógicas político—estratégico—técnico—administrativas.

Respecto al segundo de los aspectos destacados —la prioridad estratégica—, apostamos en primer lugar por ensanchar el horizonte de la CI, saliendo de la "trampa de la pobreza" e incidiendo en la reducción y erradicación de las asimetrías globales. En este sentido, se trata de superar un enfoque asistencial circunscrito al fenómeno de la pobreza —generalmente tratado desde un punto de vista estático, parcial y nacional—, para plantearse retos de cambio estructural y desde una perspectiva más amplia, y no solo marcada por la ignominiosa situación de pobreza en la que se encuentra una parte muy significativa de la población mundial⁴. Esto supone reforzar la dimensión política de la CI, ya que hace necesario un ejercicio permanente de análisis sobre cómo tener un impacto más profundo en ese gran reto de reducir las asimetrías globales, sobre todo desde la realidad de unos recursos limitados.

En segundo lugar, proponemos que es el fortalecimiento de los sujetos estratégicos de emancipación —y en este caso los movimientos sociales— la mejor manera de incidir en la reducción de las asimetrías globales, a partir de la premisa de que solo una sociedad civil organizada, consciente y fuerte será capaz de abordar los graves problemas que nos asuelan. De esta manera, se adopta una perspectiva indirecta de "incidencia sobre el sujeto" para posibilitar que sus agendas ganen espacios, en vez de optar como en la actualidad por una vía directa de actuación sobre la pobreza, sin apenas contar con el sujeto diverso popular al que supuestamente se dirige el accionar de la CI. Así, incidimos en que no solo importa el "qué", sino también el "quién" y el "cómo".

Esta prioridad otorgada al fortalecimiento de los movimientos sociales tiene dos implicaciones significativas sobre los contenidos de la CI. La primera es que amplía el marco de lo que se entiende por CI, ya que en el concepto de forta-

³ En el segundo capítulo de Fernández, Piris y Ramiro (2013) se realiza un análisis comparativo entre el desarrollo humano y la sostenibilidad, por un lado, y las seis ideas—fuerza de los horizontes emancipadores, por el otro, destacando similitudes y divergencias.

⁴ En la agenda propuesta, la pobreza sería un lugar protagonista desde el que plantear lógicas emancipadoras, pero no un objetivo específico que limite los horizontes de actuación. De esta manera, lo popular es propio de muchos movimientos, cuyas agendas en todo caso trascienden la pobreza como objetivo, al vincular esta con el conjunto de dinámicas de la sociedad global actual.

lecimiento cabe todo aquello que permita reforzar su agenda, su estrategia política y su estructura organizativa, desde una perspectiva a largo plazo y de proceso (por ejemplo, la formación política, la articulación geográfica e intersectorial, aspectos de la cultura organizativa como la democracia y el feminismo, la capacidad de incidencia y comunicación, la resiliencia ante la represión).

Junto a ello, la segunda es que prioriza, desde una lógica internacionalista, la importancia de la articulación internacional de los movimientos, planteándose como objetivo prioritario la superación de la lógica norte-sur y generando iniciativas, procesos y proyectos comunes que, desde las asimetrías de partida, tengan un impacto sólido en términos no solo locales, sino también regionales y globales.

Finalmente, entrando ya en el tercero de los aspectos destacados –la alianza de agentes diversos–, recalamos de nuevo la necesidad de que la apuesta realizada por un marco de referencia alternativo y por la prioridad otorgada al fortalecimiento de los movimientos sociales cuente con un sistema de implementación coherente y basado también en principios emancipadores.

Para ello, es fundamental que la CI se cimente sobre la práctica de la alianza, que exista una responsabilidad política compartida por todos los actores involucrados. Se trata, por tanto, cada quien desde su posición, de establecer objetivos comunes, asumir tareas específicas, escapar de lógicas jerárquicas y entender como propios tanto los avances como los retrocesos, a partir de una relación basada en la confianza, la cercanía y la mutua comprensión.

Para generar y posibilitar estas alianzas, la CI debería asumir, a nuestro entender, las siguientes medidas:

- Basarse en sistemas de financiación que establezcan compromisos económicos explícitos, vinculantes, planificados y estables en el tiempo, frente a la jerarquía actual de la lógica donante-receptor.
- Definir espacios de debate y negociación de carácter constituyente y soberano, donde los agentes involucrados tengan capacidades similares de participación y decisión, rompiendo con las asimetrías de la cadena de la ayuda.
- Revisar los sistemas concurrenciales de obtención de apoyo, así como el entramado de herramientas (como el enfoque de marco lógico, por ejemplo) y requisitos técnicos y administrativos que jalonan hoy en día la práctica de la CI.

En resumen, frente al estrecho margen ofrecido por el fenómeno de la pobreza, esta agenda alternativa ambiciosa incidir sobre las asimetrías globales; frente a la incoherencia entre discurso y práctica, se asienta sobre valores y principios nítidos, explícitos, emancipatorios; frente al apoyo hegemónico otorgado a la génesis de la crisis civilizatoria, confronta

los parámetros básicos del proyecto modernizador; frente a la quimérica pretensión de tener un impacto directo sobre el bienestar, elige un camino indirecto pero sólido, centrado en el fortalecimiento de sujetos; frente a la priorización de actores eficaces, realza el papel de actores políticos, como los movimientos sociales emancipadores; frente al sostenimiento de la disparidad de acción entre el norte global y el sur global, aboga por la articulación y por la necesidad de incidir en el ámbito global; frente a la ocultación de las asimetrías de poder, apuesta por relaciones horizontales y en base a alianzas; frente a una dinámica técnica y administrativa que fomenta una visión superficial de la emancipación y del desarrollo, propone otra que sea coherente con el discurso y que permita una práctica empoderadora.

En definitiva, se trata de una agenda alternativa que apuesta por la politización de la cooperación internacional y por su arraigo con las luchas de emancipación. Solo así podrá esta aportar su granito de arena para avanzar en términos de bienestar, justicia e igualdad, en vez de continuar por una vía que, en el peor de los casos, refuerza la crisis actual y que, en el mejor de los supuestos, consideramos que apenas genera impactos notables sobre dichas metas.

3. ALIANZAS ENTRE MMSS Y ONGD: CLAVES EN UN MOMENTO CRÍTICO

En este tercer apartado incidiremos sobre uno de los aspectos destacados de la agenda alternativa de solidaridad, que no es otro que la necesidad de generar alianzas. Queremos detenernos específicamente en la controvertida relación entre ONGD y movimientos sociales, sobre la que podemos encontrar en la literatura y en la práctica cotidiana todo tipo de visiones muy disímiles, desde quienes afirman que las ONGD han sustituido al movimiento internacionalista dentro de una lógica neoliberal de transición del internacionalismo a la cooperación, hasta ejemplos múltiples de colaboración y complementación en base a objetivos comunes.

En todo caso, no es nuestra pretensión aquí analizar la historia de la relación entre movimientos y ONGD, sino más bien plantear, a partir del contexto y de la situación actual, cuáles podrían ser las claves para que ambas formas de acción colectiva colaboraran en defensa de una cooperación alternativa.

En este sentido, consideramos que la situación de falta de recursos y, al fin y al cabo, de crisis de modelo de la CI está provocando que las ONGD deban optar entre sumarse al carro de la nueva fase que ya se está desarrollando en base al fomento del crecimiento económico y el sector privado empresarial, o bien redirigir sus esfuerzos en otra dirección, en este caso la de los movimientos sociales. Precisamente,

para quienes decidan adentrarse o fortalecer esta vía plantearemos al final algunas claves que sirvan como insumo para un debate muy necesario. Pero antes analicemos brevemente el momento actual de la CI, para entender esa necesidad de definición que planteamos.

No puede decirse que, con el *crash* de 2008, se haya provocado un cambio de rumbo en la senda emprendida por los principales organismos y gobiernos que lideran el sistema de cooperación internacional, sino más bien lo contrario: en el marco de la búsqueda de alternativas neoliberales para salir de la actual situación, la crisis ha llevado a que las tendencias apuntadas desde los años noventa se refuercen y cobren aún más sentido. Afirmamos, por tanto, que la evolución de la agenda oficial de cooperación se ha visto acelerada con el estallido de la crisis financiera global.

En esta línea, se ha producido una reformulación de la CI sobre la base de cuatro ejes centrales: la repriorización del crecimiento económico como estrategia hegemónica de lucha contra la pobreza; la participación del sector privado como agente de desarrollo en el diseño y la ejecución de las políticas y estrategias de cooperación; la reducción de los ámbitos prioritarios de intervención de los estados a las necesidades sociales básicas y los sectores poco conflictivos; y, por último, la limitada participación y relevancia de las organizaciones de la sociedad civil dentro de las políticas de cooperación internacional (Fernández, Piris y Ramiro, 2013: 185-244).

De esta manera, con el avance de la segunda década de este siglo se va consolidando una CI en la que va ganando espacio un modelo tripartito de interacción entre empresas, estados y ONGD, que se propone como motor de desarrollo y lucha contra la pobreza a escala global.

En esta visión hegemónica, la gran empresa, el crecimiento económico y las fuerzas del mercado se articulan como los pilares básicos sobre los que han de sustentarse las actividades socioeconómicas de cara a combatir la pobreza. Y es que, en la última década, los nuevos modelos de gestión empresarial propuestos por las grandes corporaciones y las tendencias de la agenda oficial de cooperación han evolucionado en una misma dirección, llegando ambos discursos a converger actualmente en la afirmación de que es necesario que el sector privado se involucre con mayor fuerza en las estrategias de lucha contra la pobreza. De este modo, las prioridades estratégicas y los lineamientos fundamentales de la cooperación internacional van progresivamente quedando subordinados a la lógica del mercado y del crecimiento económico, así como a uno de los agentes de la modernidad capitalista que han logrado acumular un mayor poder: las empresas transnacionales (Hernández, González y Ramiro, 2012).

En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil han ido perdiendo peso en lo que se refiere a su participación en las dinámicas de la CI. A partir de la aplicación de los programas de eficacia de la ayuda, recogidos en las diferentes cumbres que han tenido lugar desde París (2005) hasta Busán (2011), se ha venido otorgando un papel residual a la ciudadanía organizada a través de las ONGD y los movimientos sociales. Con todo ello, la participación de la sociedad civil organizada se ha visto progresivamente reducida y limitada. Así, las alianzas público-privadas, los negocios inclusivos y los proyectos para el fomento del tejido económico y empresarial aparecen, dentro de los lineamientos fundamentales de la agenda oficial de CI, como las vías principales para el establecimiento de relaciones entre el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.



Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, a las ONGD se les plantea la disyuntiva de elegir entre, por un lado, apostar por la asociación con el sector privado como motor de crecimiento económico para luchar contra la pobreza o, por el contrario, promover la construcción de otros modelos de desarrollo alternativos al sistema socioeconómico imperante. Como hemos analizado en anteriores trabajos (Romero y Ramiro, 2012:110–125), pensamos que el marco teórico más adecuado para la caracterización del estado actual de las relaciones entre el sector privado y las ONGD es el que divide a estas en tres grandes bloques: colaboración, diálogo y confrontación. Así, cada una de estas posibilidades de interacción se basa en distintos mecanismos de actuación, como puede verse en el siguiente recuadro; en cada uno de los casos,

asimismo, se contemplan diversos riesgos para las ONGD en función del tipo de relación que se establezca.

La visión que predomina en el vértice más débil del triángulo del capitalismo inclusivo, el que constituyen las ONGD, es la que apenas cuestiona la centralidad de las empresas transnacionales como eje fundamental de la actividad económica, aceptando como inevitable el hecho de que estas sean tenidas en cuenta como agente de desarrollo y optando entonces por la "colaboración". Sin embargo, la coherencia entre los fines y los medios, entre la misión, la visión y los valores, pueden quedar en entredicho cuando se establecen alianzas con grandes empresas que, de una u otra manera, han adquirido una corresponsabilidad en casos de violaciones de los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales en los países en los que operan.

En segundo término, en una tensión constante entre confrontación y colaboración, otras ONGD, por su parte, han apostado por establecer procesos de "diálogo" con las grandes corporaciones con objeto de influir en sus prácticas sobre el terreno y producir cambios en el comportamiento empresarial, a partir de una combinación de incidencia política, crítica en público y sensibilización empresarial. En todo caso, más allá de que puedan existir casos positivos de este tipo de relación que hayan podido servir para cambiar algunas malas prácticas empresariales, desde una perspectiva a medio y largo plazo se constata que el diálogo puede llegar a convertirse, finalmente, en un elemento de cooptación y desmovilización de las organizaciones sociales.

En tercer lugar se encuentran las ONGD que, a partir de las investigaciones y estudios realizados en los últimos años, basan su trabajo en la "confrontación" con las empresas transnacionales, cuestionando sus impactos sociales, ambientales y culturales tanto en los países del sur como en los del norte global. Precisamente, las ONGD que forman parte de este tercer bloque son las que tienen un mayor grado de relación con los movimientos sociales emancipadores y han optado por ejercer un papel de contrapeso frente al poder corporativo en lugar de colaborar con estas empresas.

En este contexto, ante los cambios estructurales en la agenda de la cooperación al desarrollo y en medio de un colapso socioeconómico global que se agrava por momentos, ¿qué quieren ser las ONGD? ¿Qué relación quieren mantener con los movimientos sociales emancipadores? Las respuestas a estas preguntas van a marcar los próximos tiempos en un sector en el que, como en otros ámbitos de nuestras sociedades, las grandes corporaciones cumplen un rol fundamental en el avance de los procesos de mercantilización y privatización de los servicios públicos y los bienes comunes. Que sea definitivo y lo hayan hecho para

quedarse dependerá en buena medida de cómo se responda desde las organizaciones de desarrollo y desde los movimientos sociales emancipadores al respecto.

Según nuestro criterio, si se quiere ejercer la práctica de la CI desde el principio de la solidaridad y en línea con los horizontes emancipadores anteriormente definidos, tenemos que realizar una reflexión crítica acerca de todos los elementos que componen la agenda de cooperación, pero también una reflexión autocrítica acerca de los valores y la visión de las ONGD, como agentes fundamentales de la cooperación, para los años venideros.

Planteamos, para finalizar, algunas de las claves que nos parecen importantes a la hora de posibilitar estas alianzas entre ONGD y movimientos sociales. La primera de ellas no podría ser otra que la propia voluntad de hacerlo. Es por tanto necesario partir de una reflexión sincera sobre la idoneidad y posibilidad de articular diferentes formas de acción colectiva política y social, en base a análisis profundos, concretos y sin apriorismos, del tipo "Todas las ONGD son iguales" o "Los movimientos únicamente protestan".

Si existe esta voluntad, y por tanto el reconocimiento mutuo como agentes que, cada cual desde su identidad, pueden realizar sus aportes a unos horizontes comunes, la segunda clave fundamental para generar alianzas es la confianza. Alianza y confianza riman en consonante y riman en todos los sentidos posibles, ya que sin la segunda es imposible la primera. ¿Y cómo puede generarse esta confianza?

Pues, en primer lugar, desde la práctica, desde la acción política, desde la calle. No puede haber alianzas entre aquellos que no comparten acción, que limitan su actuación a ámbitos sectoriales o geográficos determinados, que no se reconocen físicamente en movilizaciones, manifiestos, protestas, que no comparten las luchas y sus implicaciones.

En segundo lugar, la confianza no solo se sustenta sobre la acción, sino también sobre las referencias teórico-políticas. De esta manera, es importante compartir lenguaje, discurso y agendas que, aunque utilizadas con tono diferente en función de cada situación, permitan sostener las relaciones en base a parámetros políticos comunes. Se deberían evitar así, en la medida de lo posible, lenguajes tibios, licuados y tecnocratizados.

En tercer lugar, la confianza precisa de estrategias comunes nacidas desde la unidad en la diversidad, desde el reconocimiento de las identidades diferentes. Estas estrategias deben planificarse a partir de una relación simétrica y horizontal y desde una asunción compartida de los riesgos, en la que cada cual aporte su valor añadido: en el caso de los movimientos, su formación política, su capacidad de movilización e incidencia, su capacidad epistemológica, sus agendas y culturas alternativas; en el caso de las ONGD, su

experiencia acumulada en el ámbito internacional, su conocimiento de la arquitectura multilateral, su capacidad de *lobby* político, su capacidad en formación especializada.

Partiendo de estas premisas, sería necesario revisar críticamente las dinámicas habituales de unos y otros: la politización de la CI; el papel de las y los cooperantes como actores políticos y no como "traductores" técnicos; la importancia de la educación emancipadora en la generación de ciudadanía crítica; la distinción ente gobierno y ciudadanía a la hora de entender el origen de los fondos públicos y la disputa sobre los mismos; la relevancia de fortalecer la dimensión internacionalista más allá de la lógica de denuncia, etc.

En definitiva, revisarse críticamente, tener la voluntad de aliarse y generar confianzas a través de agendas, estrategias y actividades compartidas son algunas de las ideas que proponemos como puntos de partida en este debate imprescindible. Este momento de bifurcación histórica nos abre la oportunidad para replantear la vida desde otros parámetros. Por eso, a pesar de lo compleja que puede resultar la tarea, no podemos cejar en ella. Y es que quienes pensamos que también la cooperación internacional puede tener un papel activo en este sentido debemos replantear lo hecho y no tener miedo a transitar por nuevos caminos, todavía en construcción, pero sin duda necesarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabanas, A. (2011): “Renombrar la esperanza. Pensar de forma distinta un mundo diferente”, en Larrañaga, M. y Jubeto, Y. (eds.): *La cooperación internacional y el desarrollo humano local*, Hegoa, Bilbao.
- Casado, B. y Piris, S. (2013): “Movimientos sociales, sostenibilidad y cooperación: claves desde la experiencia de Vía Campesina y Marcha Mundial de las Mujeres”, en *Revista Pueblos*, nº59.
- Fernández, G.; Piris, S. y Ramiro, P. (2013): *Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores. Bases para un encuentro necesario*, Hegoa, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Hernández, J.; González, E. y Ramiro, P. (eds.) (2012): *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Icaria, Barcelona.
- Martínez, Z.; Casado, B. e Ibarra, P. (2012): *Movimientos sociales y procesos emancipadores*, Cuadernos de Trabajo nº 57, Hegoa, Bilbao.
- Martínez, P. J. (2011): “Redefinición del papel de las ONGD: hacia una mirada más política”, en *Renovando el papel de las ONGD. Hacia una transformación social*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- Romero, M. y Ramiro, P. (2012): *Pobreza 2.0. Empresas, estados y OND ante la privatización de la cooperación al desarrollo*, Icaria, Barcelona.
- Wallerstein, I. (2004): *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de sistemas-mundo*, Akal, Madrid.

La defensa de los derechos globales: espacio de encuentro en la construcción de otros mundos

Uno de los reiterados elementos de crítica, y también de autocrítica, que han acompañado a las organizaciones de cooperación ha sido que en su afán de lucha por el desarrollo y los derechos de los pueblos del sur han desatendido esta misma defensa en el norte. Este hecho se ha situado en la base del distanciamiento que en numerosas ocasiones se ha producido entre las ONGD y otros movimientos y organizaciones sociales que también articulaban sus demandas y luchas en torno a la noción de desarrollo, la extensión de la idea de bienestar y la universalidad de los derechos.

Ello también explica, entre otros muchos factores, que el desmantelamiento de la política de cooperación no haya sido sentido por numerosos colectivos como parte del desmantelamiento del conjunto de políticas públicas que garantizan los derechos más básicos de la población. Así pues, al tiempo que la defensa de derechos como la salud, la vivienda, la educación o el acceso a la energía han aglutinado un amplio apoyo social, el desmantelamiento de la política de cooperación apenas ha suscitado las reacciones del denominado sector de la cooperación, y ha sido visto desde la distancia desde muchos colectivos y movimientos sociales.

Si algo hemos aprendido desde las organizaciones de cooperación internacional para el desarrollo en estos últimos años, en los que al calor de la globalización los problemas del desarrollo se hacían más complejos e interdependientes, es que debíamos cambiar nuestra manera de ver el mundo para comprenderlo y, desde el conocimiento, transformarlo. En este proceso de revisión de nuestra propia mirada se hacía cada vez más evidente que aquello por lo que durante décadas han luchado las organizaciones de cooperación – derechos, universalidad en los servicios públicos, políticas redistributivas, equidad, protección social, protección del medio ambiente...– dependía cada vez más de lógicas y políticas originadas en nuestros propios contextos, y cuya realización en nuestros barrios, en nuestros pueblos y en nuestras ciudades se ha ido deteriorando. Todo ello configura, probablemente como en ningún otro momento de la historia, un escenario en el que las demandas, reivindicaciones y luchas, si aspiran a un verdadero horizonte de transformación social, solo pueden ser globales.

Así pues, esta lucha en defensa del desarrollo basado en derechos exige, precisamente en respuesta a ese carácter global e interdependiente, una articulación de movimientos sociales y redes de carácter local con otros movimientos de naturaleza internacionalista. El camino compartido, la convergencia de esfuerzos, miradas y agendas en la construcción de esta agenda global es sin duda uno de los objetivos de la Plataforma 2015 y más.

Entender que no se puede hacer este camino si no es colectivamente fue una de las motivaciones en la elaboración de este artículo construido de manera conjunta entre algunos de los muchos movimientos que desde el ejercicio de la ciudadanía, desde la lucha por los derechos y la dignidad, trabajan y se esfuerzan por la construcción de otro mundo que ya está en marcha. El presente artículo es, por lo tanto, un mosaico que pretende recoger la voz de diferentes movimientos e iniciativas en defensa de la educación pública, los derechos de las personas inmigrantes, del derecho a la vivienda, de la democratización de la energía, de la cultura, de la economía al servicio de las personas y los pueblos, y de la existencia de una banca pública.

1. MAREA VERDE: EN DEFENSA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

AGUSTÍN MORENO Y ELENA NIETO

¿Qué es y qué defiende la Marea Verde?

La Marea Verde es un movimiento de la comunidad educativa (profesorado, familias y alumnado) y de la ciudadanía en defensa de la educación pública en España. Se puso en pie de lucha contra los recortes que empezaron a producirse en la Comunidad de Madrid durante el curso escolar 2011/2012 y que luego se extenderían por toda España.

La Marea Verde en su lucha en favor de la educación pública en España invita a la ciudadanía y a otros movimientos sociales a unir las luchas contra el neoliberalismo que

empobrece a los pueblos y acaba con sus derechos sociales y democráticos. Por ello, participa en movimientos unitarios como mareas ciudadanas, junto a movimientos sociales tales como el 15-M, 25-S, Juventud sin Futuro, Frente Cívico, así como partidos y movimientos políticos de la izquierda progresista. La Marea Verde se ha enriquecido de esta participación, a la vez que contribuye al conjunto, dotándose de un contenido político y social que difícilmente hubiera podido alcanzar contando únicamente con la comunidad educativa. Además, muchos de estos movimientos de base han sido importantes catalizadores en el surgimiento de las nuevas plataformas locales y en la difusión de las reivindicaciones al resto de la ciudadanía.

En educación hay muchas razones para movilizarse y es la movilización unitaria, de ámbito estatal y con continuidad la que puede cambiar las cosas. Más si se hace desde un planteamiento conjunto porque se comparte un mismo norte: la educación es un derecho básico, imprescindible en la vida y en el desarrollo de las personas y para mejorar la igualdad de oportunidades. Los recortes no son inevitables, hay otras alternativas.

¿Cómo se organiza la Marea Verde?

Uno de los objetivos que persigue la Marea Verde es el de reforzar su propia estructura organizativa y su coincidencia con otros sectores y mareas ciudadanas. Se trata de mantener la organización, basada en una combinación de representación desde la base (centros educativos, zonas y pueblos) y de los sindicatos de clase, de las organizaciones de padres y madres de alumnos, de los estudiantes. A escala local, a veces, también participan las asociaciones de vecinos. Representa a todos los ámbitos educativos, desde educación infantil hasta la universidad, aunque es necesario reforzar la presencia de esta última. Con un funcionamiento democrático, que fomente la participación, desde el respeto y la toma de decisiones a través de la consulta a las asambleas y entidades que forman el movimiento.

Hasta el momento, la Marea Verde ha establecido políticas de alianzas con otros sectores públicos afectados por los recortes y el desmantelamiento y las privatizaciones. Recientemente se ha consolidado en el ámbito estatal el movimiento Mareas por la educación Pública que, tal y como describe su manifiesto, “pretende ser un espacio de coordinación de los distintos movimientos, mareas, asambleas y colectivos en defensa de la educación pública que existen en la península e islas”. Desde él se insiste en la necesidad y urgencia de construir un nuevo modelo de la educación pública que surja de toda la comunidad y desde la base. Este trabajo ya ha sido iniciado desde diversos colectivos, y se trata de extenderlo.

Impactos en las políticas públicas que pretende la Marea Verde

La unificación de todas las mareas y movimientos está siendo un salto cualitativo por el éxito de participación, por su pluralidad, por la oportunidad de rechazar la corrupción y las políticas antisociales. La Marea Verde debería ser capaz, en conjunción con el resto de movimientos sociales, de impulsar un profundo cambio político, abrir un proceso constituyente hacia una democracia real. La cuestión clave estriba en cómo conseguir que las reivindicaciones aisladas o sobre temas concretos confluyan en un proceso constituyente protagonizado por lo que se ha dado en llamar el 99%.

Para ello, haría falta un programa de mínimos que cuestionara la política de ajuste, se planteara la recuperación de derechos expoliados y los objetivos del empleo, la protección social y los servicios públicos; lo que nos han sustraído con leyes habrá que recuperarlo con lucha y con leyes progresistas. También sería necesario orientarse hacia un proceso constituyente que cambie las bases del modelo político, que dote de un nuevo significado al concepto de democracia y cambie la ley electoral, entre otras medidas. En definitiva, que se elabore y se aplique un programa alternativo y se levante una bandera ética de regeneración moral del país. Si hay que cambiar la escuela para cambiar la sociedad, también hay que cambiar la sociedad para construir la escuela que queremos.

Líneas de acción de la Marea Verde

Actualmente, además de reforzar su estructura y confluencia con otros movimientos ciudadanos, las principales líneas de acción de la Marea Verde son:

- Denuncia de la situación actual de la escuela pública: la Marea Verde ha logrado informar de la situación en la que se encuentra la educación pública en nuestro país y sensibilizar a la ciudadanía de que el problema de la educación no se limita a la comunidad educativa, sino que afecta a toda la sociedad. Con la excusa de la crisis y con el fin de generar oportunidades de negocio, se ha estado atacando sistemáticamente a la educación y al resto de los servicios públicos. El desmantelamiento de la escuela pública la relega a la marginalidad y convierte al sistema público en subsidiario del privado. En realidad, estamos constatando cómo el dinero circula desde lo público a lo privado: los recortes en la educación pública se han traducido en un refuerzo de la red privada a través del aumento de conciertos (in-

cluso de colegios que segregan por sexo y en etapas no obligatorias), de cesiones de suelo público para la construcción de centros y de desgravaciones fiscales a las familias que optan por estos colegios.

- Crear conciencia e ideología sobre la importancia estratégica de la educación: necesitamos una escuela pública que sea la de todos y todas y para todos y todas, es decir, de titularidad y gestión pública, como eje vertebrador y fundamental del sistema educativo. Es la única garantía del derecho universal a la educación en condiciones de igualdad y democracia, el que más y mejor asegura la igualdad de oportunidades y la convivencia democrática de personas con distintas procedencias socioculturales. Es por ello quien mejor contribuye a la equidad y a la cohesión social. De ahí que sea urgente la reconstrucción en el discurso cotidiano y en los programas políticos de una concepción de la educación como derecho público y como bien común. Para impedir que se convierta cada vez más en una mercancía, es necesario imponer un repliegue de los intereses privados y de la ideología de la gestión empresarial que actualmente intentan colonizar la escuela.
- Resistencia a la LOMCE: citando a Guadalupe Jover, de Ciudadanos por la Educación Pública, “La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) es la versión española de lo que los mercados y los poderes financieros pretenden de la educación: convertirla en un producto de consumo a merced de la capacidad adquisitiva de las familias (y, por tanto, una tarta apetitosa para quienes buscan un nuevo nicho de mercado), y una mera fábrica de futuros trabajadores”. Una vez aprobada esta reforma, es imprescindible que articulemos mecanismos de resistencia a esta ley que puedan ser seguidos mayoritariamente para reducir sus devastadores efectos sobre la escuela pública. Desde la Marea Verde se está trabajando muy activamente en esta línea. Algunas de las propuestas que están surgiendo buscan construir complicidades entre toda la comunidad educativa de los centros para evitar los perjuicios al alumnado por la aplicación de la LOMCE, aprobar proyectos educativos democráticos de calidad, que los equipos directivos se comprometan a seguir respetando las decisiones que se tomen en el consejo escolar y en los claustros y a un funcionamiento participativo, evitar una segregación temprana que enmascara el fracaso escolar, la concienciación de claustros para no aprobar proyectos de centro que profundicen en las desigualdades (como el actual programa bilingüe de Madrid), la objeción de las familias a las pruebas externas (LEA, CDI, etc.) que son la antesala

de las reválidas LOMCE, y los debates en torno al uso y la gratuidad de los libros de texto, entre otras.

- Construcción de un modelo alternativo de escuela: estamos ante un momento único para construir esa otra escuela que responda a lo que debería aspirar un sistema educativo público: formar ciudadanos solidarios, participativos, críticos, que sean capaces de transformar esta sociedad y crear un sistema más justo, más cohesionado y, en definitiva, más humano. Nuestra escuela tiene que ponerse al servicio del pueblo y no al de los mercados. Queremos una escuela democrática, inclusiva, solidaria, coeducativa, intercultural, sostenible, laica, transformadora y gratuita. Solo unidos seremos capaces de dar una respuesta que cimiente esta escuela que queremos de todos y todas, para todos y todas y con todos y todas. Una escuela así solo es posible que surja desde el pensamiento colectivo. “Construyamos un pensamiento colectivo en esta perspectiva y contagiémoslo, como un meme. Construyamos una escuela que vaya más allá de la razón”, dice Julio Rogero, del Movimiento de Renovación Pedagógica Escuela Abierta. Solo con generosidad, cooperación, inteligencia y respeto podremos estar a la altura de semejante tarea y acabar con la injusticia social que priva de sus derechos a quien no tiene para comprarlos.

2. LA PAH COMO ESCUELA DE CIUDADANÍA: MÁS ALLÁ DE UN MOVIMIENTO SOCIAL

R. IVÁN RAMÍREZ BARRIOS

Activista coportavoz PAH Madrid

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación... (Art. 47 de la Constitución española)

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios... (Art. 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)

Una breve historia

Fue por allá, mediando la primera década de este siglo, cuando en Barcelona y Madrid se comenzaba (una vez más)

a luchar por el acceso a una vivienda digna y a la vez denunciar —o profetizar— el fenómeno de los desahucios que estaría por venir. Los primeros pasos fueron conformados por tímidos movimientos tácticos, dado que la mayor parte de la sociedad e instituciones gubernamentales estaban ajenas a esta realidad. Asimismo, la represión sufrida entonces sería el inicio de la escalada que hoy sufre el movimiento, castigado por multas, detenciones ilegales y criminalización desde algunos estamentos.

Poco a poco se empiezan a sentir los rigores de la crisis producto del estallido de la burbuja inmobiliaria, y paulatinamente se inicia el sufrimiento, como en una especie de anillos concéntricos, en la diversa sociedad española en su conjunto. Así, podemos identificar varios hitos importantes en la crónica del desastre:

- Alrededor del 2007-2008 se inicia la ola de despidos en el sector de la construcción, el cual empleó a una importante cantidad de personas migrantes y de amplios sectores humildes vernáculos. Se observan movimientos organizados de personas migrantes víctimas de la crisis y con problemas para afrontar los pagos de las letras de sus hipotecas. Se cree, en un principio, que esto solo afectaba a personas migrantes.
- Año 2009, en Catalunya, nace la PAH¹: dando continuidad a movimientos e iniciativas como el Movimiento por una Vivienda Digna o la campaña “V de Vivienda”.
- Año 2010, primer desahucio paralizado por la PAH, en la Bisbal del Penedès.
- En 2011, el día 15 de mayo, miles de pacíficas personas participan en manifestaciones en muchas ciudades españolas y, al calor de ese movimiento, se fragua y articula de manera importante la PAH en varios puntos del reino. La crisis va creciendo, y el siguiente anillo concéntrico de la crisis se expande más, hasta llegar a amplios sectores de clase obrera y clase media.
- 2012-2013: la PAH, junto a un grupo promotor, pone en marcha su ILP, con todas las trabas posibles² impuestas por el PSOE, primero, y por el PP, después. Esta iniciativa legislativa popular³ tenía como objetivo exigir por ley la paralización de los desahucios, alquiler social para aquellas personas que no pudieran hacer frente a sus letras y dación en pago retroactiva.
- En mayo de 2013, las reivindicaciones recogidas en

esta ILP quedaron en papel mojado y de manera sorprendente en el Congreso de Diputados se aprobó la Ley 1/2013⁴, que no hace de tal, pues recoge solo recomendaciones y se remite a la voluntariedad de la banca. Dicho de otro modo: no hay deberes en esta ley y se establecen derechos inalcanzables para las personas afectadas. No obstante, esta ILP permitió a la PAH llegar a sectores a los que jamás llegaría movimiento social alguno, articulando de manera masiva a personas/colectivos con todo tipo de inquietudes/reivindicaciones junto a personas que nunca participaron en movimientos sociales, lo cual fue un salto cualitativo trascendente para la PAH.

Logros de la PAH

En primer lugar, se puso en la agenda política del reino de España una problemática que representa el origen de muchos de los males económicos, políticos y sociales a los que se ve sometida la población durante esta crisis: las prácticas de bancos y cajas y su complicidad en la creación de la burbuja inmobiliaria, la forma política de afrontar la crisis desde el Gobierno y los consecuentes recortes presupuestarios vigentes. Dicho de otro modo, la PAH lucha en el ojo del huracán y de manera propositiva denuncia muchas irregularidades en este sentido.

El caso específico de la lucha por el derecho a la vivienda evidencia que desde el Gobierno se malinterpreta el respeto de los derechos humanos, y se salva a la banca con ingentes cantidades de dinero público que se podría emplear en salvar a la gente. Para ello se sirve del poder judicial⁵, de los cuerpos de seguridad del Estado⁶, de medios de comunicación ortodoxos y de una batería discursiva⁷ que no se sostiene para atacar cualquier movimiento que trascienda un interés en la defensa de un sector o problemática en particular.

Por otro lado, la lucha y sus frutos (paralización de desahucios, recuperación de edificios vacíos para uso residencial de personas víctimas de la estafa hipotecaria, generación de soluciones alternativas a las del Gobierno, interpelación a distintos sectores de la población a defender el derecho humano a la vivienda y, en general, la visibilización de este fenómeno) se están comenzando a cosechar de

¹ <http://afectadosporlahipoteca.com/2012/11/03/stopdesahucios-cumple-dos-anos-y-se-acerca-a-los-500-desahucios-paralizados-y-que-sean-muchos-mas/>

² <http://afectadosporlahipoteca.com/2011/07/03/democracia-secuestrada-psoe-y-pp-a-traves-de-la-mesa-del-congreso-impiden-la-ilp-sobre-la-dacion-en-pago/>

³ http://www.quenotehipotequenlavida.org/?page_id=63

⁴ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5073

⁵ http://www.huffingtonpost.es/2013/03/22/en-2012-los-juzgados-dictaron-desahucios-repunte-final-de-ano_n_2931380.html

⁶ http://www.youtube.com/watch?v=SFM_WHAeu4A

⁷ <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/04/13/espana/1365847358.html>

distintas maneras, pero la más importante es la referida a la creación de poder popular por la vía del empoderamiento.

En un primer momento, las personas víctimas de la estafa hipotecaria que se acercan a la PAH están desorientadas, con problemas de salud mental y física, adictas en muchos casos a medicamentos dispensados por el cuerpo médico de los hospitales, algunas con problemas de alcohol, con sentimiento de culpa, con deficiente autoestima, viviendo desestructuraciones familiares y, por supuesto, desempleadas. Así, lo primero que se desarrolla es un proceso protocolar de acogida/acompañamiento temporal para tratar estos asuntos, mientras se va explicando, a lo largo de dicho proceso, qué soluciones –siempre de carácter colectivo– puede haber para el problema en el que está inmersa la persona en relación a su hipoteca.

En este protocolo lo primero que se despliega son técnicas de recuperación de la autoestima y de fomento de asociación/organización entre iguales, pues la lucha de nuestro movimiento se realiza de manera colectiva. En la medida que estas personas van haciéndose protagonistas en la resolución de su problema y mientras van compartiendo experiencias y formas de hacer, se dan cuenta de que ya su lucha no es individual y de que este problema tiene carácter social. Al desactivar el complejo de culpa, las personas poco a poco van desarrollando una potente capacidad de lucha y a su vez discursiva, que van compartiendo cada vez más en su entorno familiar y social.

Paralelamente a esta adquisición de conocimientos por su interacción con las demás personas afectadas acerca de cómo se gestó la estafa y de los modos de lucha, comienza a nacer una nueva persona: una ávida por trascender las leyes establecidas y construir una nueva base de derechos en función a la legitimidad emanada de este proceso, que viven como personas víctimas de la estafa hipotecaria, que no es otro que el de empoderamiento.

3. LA NECESARIA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ENERGÍA

AITOR URRESTI

Integrante de la Plataforma
por un Nuevo Modelo Energético

La energía, uno de los bienes básicos de nuestra sociedad, tal vez haya sido el más desatendido hasta la última temporada, cuando una subida de la factura energética se ha unido a la brutal crisis económica que estamos viviendo para provocar un aumento notable de lo que llamamos pobreza energética. La pobreza energética no es otra cosa que la imposibilidad de más de un 10% de las familias de pagar su

factura energética (electricidad y gas), con lo que viven en condiciones insalubres en sus hogares. Una muestra más de la escasa importancia que se le ha dado históricamente a la energía es que el problema de la pobreza energética se ve agravado por unas viviendas de mala calidad que provocan un exceso de consumo energético.

La batalla por la energía es una parte vital de la batalla por los derechos humanos. No se nos escapa que la energía se encuentra detrás de buena parte de los conflictos de los últimos tiempos. Pero, además, en nuestra tierra, la concentración del control de la energía en manos de unas pocas corporaciones está provocando un déficit democrático al que debemos responder.

El modelo energético en el que se asientan las economías desarrolladas está agotado. Más de tres cuartas partes de la energía que consumimos proviene de combustibles fósiles (petróleo, gas natural y carbón) que están generando un grave problema de calentamiento global, además de ser recursos que tenemos que comprar al exterior y que se están acabando. España gasta al año 45.000 millones de euros en comprar combustible al exterior. Además, las reservas de gas y petróleo no llegan a 100 años, con lo que en un futuro cercano sus precios se van a disparar aún más, aumentando la tensión política internacional.

Frente a este modelo agotado, tenemos a nuestra disposición las energías renovables, que son económicas, limpias y autónomas. En los últimos años, las instalaciones de energías renovables han mejorado tanto que a fecha de hoy en muchos lugares del Estado es más económico instalar paneles fotovoltaicos o pequeños aerogeneradores para generar y consumir nuestra propia energía que comprarla a la red eléctrica. De hecho, una de las grandes ventajas de las energías renovables es que son muy modulares, funcionando tanto en pequeñas instalaciones familiares como en grandes centrales de producción.

Esto supone un hito importante, ya que trae de forma definitiva la democracia al sector eléctrico. La ciudadanía tiene ahora capacidad para decidir si compra la electricidad a una compañía eléctrica o la genera en su vivienda, pudiendo decidir qué tipo de energía consume, cuándo y de qué manera. Esta forma de generar electricidad, que se denomina autoconsumo, está muy extendida en todos los países del entorno, y en unos cuantos de ellos es incluso fomentada desde las instituciones. No podemos olvidar que en transporte de electricidad desde las centrales hasta los lugares de consumo se pierde cerca de un 10% de la energía, lo que supone un sobre coste anual de más de 1.200 millones de euros en España.

Como era de esperar, las grandes empresas de energía han iniciado una fuerte ofensiva para evitarlo y, de paso, para paralizar el auge que están teniendo las energías renovables. En los últimos años, estas empresas han reali-

zados grandes inversiones en centrales de gas que en estos momentos se encuentran prácticamente en desuso por un doble motivo: la absoluta falta de planificación basada en datos reales de consumo de energía y la fuerte entrada de las energías renovables. Evidentemente, estas empresas, lejos de hacer autocrítica y admitir que se equivocaron en sus inversiones, han empezado una campaña para culpabilizar a las renovables de todos los problemas del sector eléctrico. Prefieren mantener un modelo energético agotado, en lugar de cambiar hacia un modelo en el que evidentemente van a perder poder. Porque no podemos olvidar que controlar la energía supone tener un gran poder.

El Gobierno, anteponiendo el beneficio económico de unos pocos al interés general de la ciudadanía, se ha sumado a la campaña, frenando de forma brusca el desarrollo de las renovables e impidiendo el autoconsumo. Pero ante este ataque a la democracia, con un Gobierno que se pliega a los intereses de las grandes corporaciones, la ciudadanía no se ha quedado callada y se está organizando para dar una respuesta clara que nos permita coger las riendas de nuestro sistema energético.

En este clima surge la Plataforma por un Nuevo Modelo Energético, un movimiento ciudadano que agrupa movimientos sociales, partidos, sindicatos, empresas del sector y personas individuales, para promover un cambio de modelo energético basado en las energías renovables distribuidas y en manos de la ciudadanía, el ahorro y la eficiencia energética. La plataforma ha realizado ya innumerables movilizaciones, como la denuncia ante la fiscalía anticorrupción por las puertas giratorias que existen entre las empresas energéticas y los gobiernos, denuncias ante la comisión europea por el recorte a las renovables o las movilizaciones contra la pobreza energética. La plataforma ha sabido unificar los múltiples movimientos que se estaban dando en todo el Estado en el sector energético para dar una respuesta conjunta.

Otro movimiento que está teniendo un auge importante son las cooperativas de energía renovable. Se trata de cooperativas de generación y consumo de energías renovables. Estas cooperativas suministran electricidad 100% renovable a sus socios, que al tratarse de una cooperativa, toman todas las decisiones importantes de forma democrática. Este movimiento, que en Europa está muy extendido, cuenta en España ya con más de 15.000 socios y en los últimos meses está teniendo una subida importante de adhesiones. Tal vez la cooperativa más conocida en el Estado sea Som Energía, la de mayor tamaño y que opera en todo el territorio, pero también hay cooperativas locales que están realizando un gran trabajo como Goiener en Euskadi, EnerPlus en Cantabria, Noxa Enerxia en Galicia o Zencer en Andalucía.

La ciudadanía es cada vez más consciente de la importancia que tiene la energía en nuestro día a día. Es necesario reclamar la participación activa en la toma de decisiones en todos los ámbitos de nuestra vida, y la energía no puede quedar aparte. Por eso movimientos como la Plataforma por un Nuevo Modelo Energético o las cooperativas de energías renovables son unas herramientas necesarias para provocar un cambio en el modelo energético que nos aleje de un modelo agotado y controlado por unas pocas corporaciones y apuesta por las energías renovables, limpias y autónomas, en manos de la ciudadanía.

4. UN MERCADO SOCIAL PARA LA ECONOMÍA SOLIDARIA

ISIDRO JIMÉNEZ GÓMEZ
Mercado social de Madrid

Cada trimestre, las encuestas del CIS muestran un fenómeno acorde al escenario de crisis económica que estamos viviendo: el empleo se ha convertido en la principal preocupación de una ciudadanía con 6 millones de parados y el mayor retroceso del poder adquisitivo en 27 años. Pero además, la crisis ha venido a castigar a los más débiles, que según la OCDE han perdido un 33% de su renta disponible, mientras los estratos más ricos redujeron su renta total en apenas un 3%. Y, sin embargo, en nuestro imaginario también sobrevuela una idea de empleo mecanizado y gris nada atractivo. Si el empleo deshumanizado y monótono de Charles Chaplin en *Tiempos modernos* ha terminado simbolizando el peligro de la mecanización tecnológica, el triste oficinista de traje gris echando horas extras representa el trabajo como tiempo perdido, una nueva versión del castigo divino a Adán y Eva donde el ocio y el turismo vienen a ocupar el lugar dejado por el bíblico Jardín del Edén.

La pregunta, por tanto, es ahora todavía más necesaria: ¿es posible otro modelo laboral? Tras muchas décadas de debate, empleo y trabajo no solo no parecen sinónimos, sino que entre sus diferencias se construyen paradigmas bien distintos. La propia idea de trabajo ha sufrido durante siglos una mutilación importante, quedando reducida exclusivamente a las actividades que tienen, como escenario de fondo, el mercado, ocultando todas aquellas tareas de cuidados imprescindibles para el mantenimiento de la vida. Parece evidente, por tanto, que el trabajo trasciende el empleo y que el mercado laboral, tal y como lo conocemos hoy en nuestra sociedad, ha sido impermeable a lo que no se puede contabilizar, a las entidades que basan sus estrategias en la cooperación y no en la competencia, a la autogestión

compartida de la empresa o a la economía basada en la solidaridad. A la vez que la economía feminista pone en valor el trabajo que no cuenta para el mercado, una red cada vez mayor de entidades de la llamada economía solidaria lucha por hacer viables los principios éticos y sociales en el mundo del trabajo remunerado. Son dos procesos que van de la mano, porque confluyen en el objetivo de crear un modelo laboral alternativo al que defiende el paradigma neoliberal.

La creación de la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS) en 1995, con más de 300 entidades y empresas organizadas en 13 áreas territoriales del Estado español, viene a consolidar una corriente de economía casi experimental, pero a la vez con sólidas raíces en otros proyectos. En realidad, la historia está llena de experiencias donde la gestión del trabajo se entiende como una tarea radicalmente colectiva. Recordemos, por ejemplo, los consejos de fábrica autogestionados en la Italia de principios del siglo XX, las colectivizaciones en la España de 1936 o las fábricas que todavía son recuperadas en América Latina. Pero también ha crecido en número y fortaleza legal el cooperativismo empresarial, una fórmula ignorada por los distintos Gobiernos, a pesar de haber demostrado con números su capacidad para generar riqueza en tiempos de crisis. REAS comparte con estos proyectos la creencia de que la riqueza son los bienes y servicios que resuelven las necesidades de la sociedad, más allá de su rentabilidad en el mercado. Por ello, frente a la idea de competencia como núcleo de la actividad económica, este tipo de economía está compuesta de proyectos que intentan ubicar la solidaridad y la cooperación en el centro.

A medida que ha aumentado el número de entidades de esta red y la complejidad de sus iniciativas, se hizo necesaria la creación de un espacio de interacción más amplio y abierto, donde pudieran interactuar las entidades proveedoras y una ciudadanía que no quiere solo ser cliente. Así termina cristalizando en 2012 el Mercado Económico Social, una estructura que aglutina a empresas solidarias, ahorradores e inversores éticos y consumidores que reclaman un papel activo en el modelo económico. En este espacio se pueden conseguir e intercambiar bienes y servicios de sectores tan distintos como la alimentación, el transporte, la formación, el ahorro o el diseño gráfico.

El Mercado social se gestiona de forma autónoma a través de los distintos territorios en los que tiene presencia, pero permite aglutinar en un solo espacio los distintos proyectos de economía solidaria del estado español. Las empresas y entidades que participan en este mercado deben funcionar de forma democrática y participativa, producir de manera sostenible, y cumplir una serie de requisitos como la igualdad de género o el reparto justo de los beneficios.

En ese sentido, ha sido especialmente importante el trabajo realizado por las distintas comisiones de acogida y de certificación, explicitando los criterios sociales y medioambientales que deben vertebrar la actividad del Mercado social, y velando por su cumplimiento.

En el plano más cotidiano, el Mercado social se materializa en los establecimientos y locales de las entidades proveedoras, a donde podemos acudir a contratar servicios o comprar productos, pero también en el portal www.mercadosocial.net, donde podemos gestionar una cuenta propia en alguna de las monedas locales que han creado los distintos territorios. De esta forma, incentivando el uso de una moneda social y el intercambio entre proveedores, consumidores y consumidoras, se refuerza el objetivo de que el mercado sea un espacio cada vez más autosuficiente, en el que los distintos actores pueden cubrir todas sus necesidades.

Pero además, el interés por conocer e interactuar con el resto de los agentes del Mercado social ha impulsado distintos encuentros que ponen de relieve la importante apuesta que hay detrás: en 2013, las ferias de Barcelona y Madrid movilizaron unos 200 expositores, 15.000 visitantes y más de 50.000 euros en moneda social. Quienes acudieron allí pudieron comprobar que ya es posible producir, trabajar y consumir a través de una economía que rompe con los paradigmas del capitalismo neoliberal.

La economía solidaria está, por tanto, viviendo un momento muy especial. El Mercado social es la herramienta que hacía falta para generar las sinergias y aprendizajes que impulsen definitivamente este modelo de economía. Es también la respuesta a una ciudadanía que cada vez mira con más insistencia hacia otras alternativas, ante un escenario incierto de crisis económica, social y medioambiental. Fortalecer el trabajo colectivo en red no será fácil, pero ya nos está valiendo la pena y acabamos de empezar.

5. PLATAFORMA POR UNA BANCA PÚBLICA: PROPUESTA CIUDADANA PARA UNA SALIDA SOCIAL DE LA CRISIS

Plataforma por una Banca Pública⁸

La quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 supuso la generalización del pánico de los inversores y el cierre posterior de los mercados de financiación puso de manifiesto la extrema debilidad del sistema financiero a escala mundial. Las dificultades de liquidez de las entidades bancarias se convirtieron inexorablemente en graves pro-

⁸ <http://www.bancapublica.info>

blemas de solvencia y, una vez más, se puso de manifiesto la necesidad de intervención por parte de los Estados para evitar un derrumbamiento de las entidades bancarias y una “contaminación” de la economía real. Lo que siguió ha sido un rescate de dimensiones descomunales en el que el dinero público se ha dirigido a sostener el sistema financiero.

En el Estado español, los sucesivos Gobiernos intentaron minimizar el gravísimo problema y limitarlo a una parte del sector, las cajas de ahorro, que aún siendo entidades bancarias privadas, tenían amplia participación de la sociedad en sus órganos de representación y dirección (partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales e impositores). Por eso, cuando comenzaron a ser perceptibles los efectos de la quiebra de las entidades, en vez de reconocer el papel esencial que lo público tenía y tiene en la protección del ahorro que los ciudadanos tienen depositados en las entidades bancarias y en la necesidad de reconocer a la actividad bancaria como “servicio público”, se optó por liquidar el sistema de cajas de ahorro nacionalizando parte del sistema para, después de saneado, privatizarlo de manera acelerada.

En ese contexto hay que situar la iniciativa que Attac España presentó en el Congreso de los Diputados el 24 de julio de 2010 en el que se defendía la necesidad imprescindible de una banca pública para garantizar la financiación de la actividad económica. Los primeros pasos de la Plataforma por la Nacionalización de las Cajas de Ahorro (la actual Plataforma por una Banca Pública) fueron promovidos por colectivos que combatían los procesos de bancarización de las cajas de ahorro, Attac, miembros de IU de la Comunidad de Madrid críticos con la actuación de esta formación política en el tema y exconsejeros de la candidatura progresista de impositores de Caja Madrid. La presentación al público de la plataforma tuvo lugar el 14 de junio de 2011.

¿Por qué es necesario reivindicar una banca pública en el Estado español?

Es imprescindible reivindicar lo público en el ámbito financiero y por eso desde su inicio la Plataforma consideró ineludible hacer pedagogía en su defensa. Porque si algo ha dejado claro esta crisis y, por lo tanto, la necesidad de una banca pública, es que se ha puesto de manifiesto que la banca privada no puede funcionar sola, sin el apoyo del Estado. Sin esa garantía, las entidades bancarias no podrían subsistir ni realizar su actividad ni un solo día. Debiera ser obvio que, si esta actividad no puede ser realizada de manera autónoma y requiere de la garantía y los fondos públicos, debiera existir una participación directa en este ámbito por parte del Estado y un control social de las entidades que son apuntaladas con el dinero de todos. Han sido ingentes las

ayudas públicas destinadas al sector bancario en España. Para evitar su colapso, se han entregado 89.824 millones de euros en capital⁹, se han adquirido activos inmobiliarios y financieros por 71.822 millones de euros¹⁰, se han prestado 213.623 millones de euros¹¹ y se han formalizado avales y garantías por 938.120 millones de euros¹². Una parte considerable de los 1,3 billones de euros de ayudas públicas no se recuperarán jamás por parte de los ciudadanos, pero lo más dramático es que los riesgos desmesurados en los que incurren las entidades financieras siguen estando ahí. Por eso cobra todo el sentido la defensa de una banca pública al servicio de la ciudadanía con los siguientes ejes fundamentales:

- Nacionalización definitiva e irreversible de todas las cajas de ahorro y sus bancos participados a fin de convertirlos en una banca pública que deberá ser gestionada democráticamente. Su actuación estará controlada socialmente y vinculada a las políticas sociales y económicas.
- Todas las ayudas públicas directas o indirectas que hayan recibido el resto de entidades financieras se transformarán en acciones públicas. Eso implicará la entrada de representantes públicos en los consejos de administración que velarán por el estricto cumplimiento de la finalidad social que guiará el funcionamiento de la banca pública.
- La nueva banca pública tendrá como objetivo fundamental gestionar de manera prudente los ahorros de la ciudadanía y proporcionar créditos a familias y empresas. Eso supone definir un modelo de gestión distinto al practicado en la última etapa de funcionamiento de las cajas de ahorro, ya que deberá tener en cuenta criterios sociales y de financiación de la economía productiva eficaces.
- La banca pública se caracterizará por la transparencia en sus políticas y por el rendimiento público de sus cuentas anuales en lenguaje asequible para todos.

⁹ Capital inyectado a las entidades y al SAREB, pérdidas reconocidas por los esquemas de protección de activos y coste de adquisición de acciones a preferentistas por parte del Fondo de Garantía de Depósitos. Fuente: Banco de España, FROB, SAREB y FGD.

¹⁰ Activos adquiridos por el Fondo de Adquisición de Activos Financieros y por la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la reestructuración del sector bancario

¹¹ Préstamos del Banco Central Europeo, líneas de liquidez proporcionadas por el FROB, participaciones preferentes convertibles y deuda subordinada SAREB.

¹² Avales del Tesoro Público a emisiones de deuda, créditos fiscales garantizados, garantías dadas por el FROB en procesos de privatización y aval implícito a los depósitos inferiores a 100.000 euros por titular por parte del Estado.

Para poder alcanzar los objetivos señalados, es imprescindible la realización de auditorías públicas del conjunto del sistema bancario, el establecimiento de un plan efectivo de saneamiento de las entidades en el que deberán sufrir mermas en su patrimonio los inversores y no los pequeños depositantes, la realización de políticas activas de vivienda con el parque de inmuebles de las entidades nacionalizadas y la prohibición expresa de operar en paraísos fiscales. Es imprescindible, para recuperar la confianza de los ciudadanos, que se depuren las responsabilidades de los antiguos gestores de las entidades y de los responsables políticos que tenían que haber velado por las mismas y que, lejos de ello, contribuyeron a su expolio.

6. PLATAFORMA CONTRA EL TRATADO DE COMERCIO E INVERSIONES EEUU-UE (#NOALTTIP)

LUIS RICO

Responsable de la campaña sobre tratados de Inversiones de Ecologistas en Acción, colectivo que forma parte de la Plataforma contra el Tratado de Comercio en Inversiones entre la UE y EEUU

Con poco eco en la prensa española, desde junio de 2013 la Unión Europea y Estados Unidos están negociando la creación del “área de libre comercio” más grande del mundo. Según la Comisión Europea, la firma de este tratado supondrá mayor crecimiento y creación de puestos de trabajo. Sin embargo, los propios estudios de impacto del tratado ponen de relieve que no se prevé una gran creación de empleo, de hecho habrá sectores con fuertes reestructuraciones, como la agricultura, especialmente en las pequeñas explotaciones agrarias y ganaderas. Por ello, es necesario realizar un análisis detallado de lo que se está negociando en el tratado, que puede suponer un ataque directo a los derechos de la ciudadanía europea y estadounidense.

Dado que las barreras arancelarias entre estos dos gigantes económicos no son muy significativas, las negociaciones se están centrando en la armonización de la legislación entre las dos potencias atlánticas. Esto puede suponer el desmantelamiento –todavía mayor si cabe– de la protección laboral, ambiental y social.

La razón para temer este desmantelamiento deriva de que los principales grupos de presión de las multinacionales a ambos lados del Atlántico llevan tiempo haciendo su “carta de los reyes magos” a los representantes comerciales de la UE y de EEUU. “Eliminar el principio de precaución europeo, rebajar estándares laborales o endurecer las leyes

antipiratería” son parte de las demandas de estos grupos, algo preocupante cuando han acaparado más del 90% de las reuniones que la Comisión Europea ha mantenido con las partes interesadas de la sociedad civil sobre el acuerdo. Este temor ha sido reforzado durante la cuarta ronda de negociaciones en las que los dos negociadores principales han visitado las principales sedes de dichos grupos de presión.

Si las demandas de las multinacionales se materializan, el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, como se denomina por sus siglas en inglés) supondría una nueva vuelta de tuerca en el proceso de liberalizaciones y privatizaciones que ya está padeciendo la población europea con las políticas de ajuste estructural de la Troika, que se han traducido en recortes, despidos, pérdida de derechos y de calidad de los servicios, al poner la rentabilidad económica por encima de todo lo demás. Las consecuencias no pueden ser otras que el aumento del paro y de la precariedad de la población y de la carga para las clases con menos ingresos, especialmente para las mujeres, que suelen ser las encargadas de cubrir los cuidados más básicos cuando el Estado se desentiende de ellos, lo que profundiza una sociedad patriarcal y desigual.

Esto es más que preocupante cuando el TTIP afectará a una gran multitud de ámbitos de nuestra vida: agricultura, servicios públicos, derechos laborales, energía, medicina, sanidad, regulación financiera, medio ambiente, cultura, etc. A lo que se añade un capítulo de “protección de las inversiones” (es decir, los derechos superiores de los inversores) que podría abrir las puertas a demandas multimillonarias en tribunales internacionales de arbitraje contra reglamentos destinados a proteger el interés público cuando estos puedan suponer una merma de los beneficios de los inversores extranjeros. Este tipo de demandas dificultará revertir en el futuro las políticas neoliberales que se pretenden apuntalar.

Campaña contra el TTIP

Diversos colectivos de ámbitos muy diversos nos estamos organizando frente a este nuevo ataque neoliberal a nuestras vidas, dado que afectará a muchas de las luchas existentes (PAH, 15M, mareas por los Servicios Públicos, huelgas, anti-fracking, políticas de desarrollo, Preferentes, Juicios a la Banca...). De momento existen nodos de la campaña en diferentes partes del Estado español (Castilla y León, Catalunya, País Valencià, Madrid, Andalucía, etc.). Uno de los objetivos es que se puedan replicar estos nodos en todas las partes del Estado donde existan frentes abiertos contra el neoliberalismo. Entendemos que cada una de las luchas lleva sus ritmos y dinámicas, y no es el objetivo principal que la campaña contra el TTIP absorba a todos

estos movimientos. Pero sí entendemos que puede ser un paraguas amplio y diverso de acción colectiva. Igual que los movimientos sociales en América Latina colaboraron y consiguieron parar el Área de Libre Comercio de las Américas bajo el lema “No al ALCA”, es posible, con el esfuerzo de todos los movimientos sociales europeos y estadounidenses, frenar estas negociaciones entre la UE y EEUU y contribuir así a las crecientes luchas y movilizaciones por el cambio en las políticas europeas.

¿Debe el sector de la cooperación al desarrollo expresarse sobre un tratado norte-norte?

Este pacto transatlántico no solo plantea numerosas y graves amenazas para la población de la ciudadanía europea. Es un tratado que puede concentrar todavía más poder económico y político en las manos de las elites comerciales y financieras a ambos lados del Atlántico. Esta es la principal estrategia de la UE y de EEUU para no dejar escapar el control planetario, ahora que la economía de ambas potencias está perdiendo vigor. El TTIP es un intento de fijar los estándares del comercio mundial en el siglo XXI. Así lo expresa de forma nítida un documento interno filtrado de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea: “El progreso que podemos hacer conjuntamente [EEUU y UE] sentando las bases de los nuevos modelos de ‘capitalismo estatal’, puede servir como un instrumento para apuntalar una interpretación particular del nuevo orden económico liberal global”.

Es por lo tanto un tratado que afectará a la economía mundial, siendo una de sus más previsibles consecuencias la consolidación del neoliberalismo. Por ello, cualquier organización crítica con el modelo de comercio mundial que haya participado en campañas contra tratados de libre comercio en países del sur debería, cuanto menos, estar atenta a la evolución de las negociaciones del TTIP.

7. TEATRO DEL BARRIO

MARIO SÁNCHEZ-HERRERO

Miembro del Consejo Rector del Teatro del Barrio

En diciembre de 2013 abrió sus puertas el Teatro del Barrio (TdB) en el espacio de la antigua sala Triángulo de Madrid. Han transcurrido solo cuatro meses, pero ha sido tal la intensidad de este corto periodo de tiempo que cualquiera diría que han sido cuatro años.

Se trataba de poner en marcha un proyecto teatral nuevo con un claro posicionamiento ideológico, pegado a la realidad, desde el que cuestionar el discurso oficial mediante la

expresión artística y la celebración compartida. En medio de una crisis que nos dicen que es económica, pero que en realidad es política y cultural, el teatro tiene que sacar a la luz las miserias de los miserables que gobiernan el mundo y crear retícula social a favor del cambio.

Y, en este sentido, el objetivo se está cumpliendo por encima de las expectativas. Primero, desde la propuesta artística. Son muchos y muchas las compañías, actores/actrices y gente del mundo de la música que han participado y han apoyado el proyecto, y que lo han hecho desde la sensibilidad política con la que nació el TdB.

El TdB es un teatro comprometido con la denuncia, pero también con la propuesta. Necesitamos conocer lo que está pasando realmente y para ello hay que romper esa corteza tramposa en que se ha convertido el discurso oficial. En esta labor destaca especialmente la universidad del Barrio, un curso impartido (y compartido) por un conjunto de profesores e investigadores. En la Universidad se está analizando con espíritu crítico la historia reciente de nuestro país para desmontar mitos tanto de la izquierda como de la derecha y asentar las bases para un sólido proyecto de futuro compartido.

Junto a la universidad del Barrio, el TdB está siendo muy activo en la convocatoria de todo tipo de actos y encuentros protagonizados por movimientos y organizaciones sociales. El teatro es un espacio, un lugar de encuentro. Los grupos que están enfrentando la crueldad de un sistema económico y político que se ha olvidado de las personas tienen en el TdB su lugar.

Y por fin, aunque no menos importante, el TdB es una cooperativa de consumo. Cuando el grupo impulsor esbozaba en un papel cómo dar forma al proyecto, se planteó la necesidad de llevar al límite la coherencia entre lo que se quería hacer dentro del teatro y la forma jurídica más adecuada para llevarlo a cabo. No tenía sentido el modelo convencional del empresario que hace una propuesta para un público. No tenía sentido el ánimo de lucro. Porque es necesario darle la vuelta al modelo económico a cuyos pechos nos han amamantado y que constituye solo una posibilidad más, entre otras, para satisfacer las necesidades humanas. En el ámbito del teatro eso significa que es el público el que tiene que colocarse en el centro, pero no como agente pasivo, sino como actor principal. Por ello una cooperativa de consumo. Para que los socios participen en la construcción del discurso, en el diseño de la programación, para crear retícula que lleve el mensaje más allá de las puertas de la sala. Un amplio grupo de personas, que están comenzando a colaborar a través de grupos de trabajo, mediante la conversación a través de las redes sociales y que muy pronto se encontrarán en la primera asamblea general del teatro.

Personas que ya han decidido con qué tipo de proveedores hay que trabajar, la impronta artística, la vertiente ecológica o, por ejemplo, la negativa a que los partidos políticos tengan cabida en la programación del teatro. Que han abierto sus puertas al Mercado social de Madrid para trabajar conjuntamente en la construcción de una economía justa, ecológica, solidaria y antipatriarcal.

¿Dónde encaja entonces el TdB dentro de los movimientos de resistencia a la barbarie?

Son muchos los movimientos ciudadanos que han dado un paso adelante. La lucha por unos servicios públicos de calidad, por el derecho a la vivienda, contra la precariedad en el empleo y muchas más proporcionan los “materiales” con el que se construye el discurso artístico del TdB.

Porque todas las luchas son importantes. Pero también lo es pensar y debatir sobre cada una de ellas y, a la vez, crear un mapa unitario e integrador. Y para ello resulta esencial la reflexión intelectual y la reflexión artística, mejor si es en un entorno participativo. Ese es el lugar que pretende ocupar el TdB, su razón de ser. Las luchas y las mareas tienen sentido, pero es necesario entender por qué. Desde la razón, pero también desde la emoción, desde la belleza. Y desde la alegría. Hace mucho frío ahí fuera. Por eso se necesitan espacios donde descubrir que somos muchos y diversos y donde celebrar que estamos juntos.

Y además...

Al teatro también le toca luchar por su supervivencia. La devastadora subida del IVA (del 8% al 21%), unida a los recortes generalizados en las subvenciones que venía recibiendo el sector, supuso una caída en el número de espectadores del 31% en solo un año (de 2011 a 2012)¹³.

Habrà quien piense que el teatro es un bien superfluo. Que existen bienes de primera necesidad en peligro. Y que, ante esa circunstancia, el teatro, las artes en general deben recibir tratamiento de bienes de lujo, reservados solo para aquellos que se lo puedan permitir. Pero no es así. La lucha que estamos enfrentando es, en realidad, cultural. Es cultural porque es ideológica. Cuando se recortan derechos públicos básicos, no es por razones económicas. Es por razones políticas, basadas en una visión determinada de cómo debe ser la vida en sociedad. Los derechos estorban a la lógica de acumulación.

Por ello, no existe nada más urgente que despertar las conciencias, introducir nuevos conceptos en el discurso del miedo con el que nos tienen sometidos. Necesitamos el

arte, la cultura, la reflexión para contener los argumentos de las élites extractivas, las ideas de la “genteseriaconcasasenlugaresparadisíacos”. Nos quieren entretenidos, nos quieren distraídos, nos quieren dóciles. Debemos, por tanto, luchar también por el derecho a comprender.

¿Y cómo resistir en el ámbito de la cultura? Exigiendo a las administraciones un trato similar al que reciben las entidades culturales en los países de nuestro entorno. Pero también creando malla social, pequeños grupos de resistencia, cooperativas de consumo que recortan donde sí se puede recortar: en los beneficios empresariales. Invitando a la sociedad civil a que se empodere, utilizando su dinero en proyectos en los que, por una parte, se les reserve el lugar protagonista, espacios de participación y creatividad; y, por otro lado, proyectos donde se respeten los derechos de las personas y el cuidado del planeta.

8. LA CAMPAÑA ESTATAL POR EL CIERRE DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

IONE BELARRA Y SAMIR EL OUAAMARI

A finales de 2013 se celebró en Madrid el III Encuentro Estatal de la Campaña por el Cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Tras un primer contacto en Valencia entre diferentes organizaciones de todo el Estado que tuvo como objetivo la construcción de una agenda común en torno a la lucha contra los CIE y una segunda edición, en Barcelona, dedicada fundamentalmente a la formación y a la reflexión conjuntas, el pasado diciembre logramos por fin concretar y calendarizar las acciones a desarrollar a escala estatal. La principal idea-fuerza que orienta la campaña es que la lucha contra los CIE no es sino una punta de lanza para denunciar el carácter esencialmente represivo y violento de la política migratoria a nivel europeo. En efecto, las medidas implementadas en el marco de dicha política conforman y, a la vez, alimentan un racismo institucional en auge: la reclusión de los sin papeles en estos centros, pero también la deportación colectiva de inmigrantes, el uso desproporcionado de la fuerza en la vigilancia de fronteras o los controles de identidad con sesgo racista atendiendo a cupos numéricos establecidos por la jefatura superior de la policía.

Una guerra de las administraciones contra la inmigración

El discurso dominante actual –fomentado tanto por las autoridades como por los medios de comunicación y también desde ciertos ámbitos del campo académico– tiende a re-

¹³ http://cultura.elpais.com/cultura/2013/03/21/actualidad/1363872815_952612.html

ducir los procesos migratorios a simples desplazamientos de fuerza de trabajo, a fenómenos analizables en términos de “costes y beneficios”, relegando de esta manera al inmigrante a la categoría de mero factor de producción que, en tiempos de crisis económica como la que padecemos, aparece como un elemento prescindible e incluso indeseable. Dentro de esta lógica, las estrategias y dispositivos de control migratorio puestos en marcha por las autoridades e impulsados por la agencia europea FRONTEX responderían a la necesidad de afrontar un más que cuestionable “problema de la inmigración”, presentado explícita o subrepticamente como una amenaza para la sostenibilidad del estado del bienestar. Frente a este razonamiento, desde la Campaña Estatal por el Cierre de los CIE defendemos que el despliegue de cuantiosos medios materiales y humanos –con cargo sobre un erario público ya mermado por las políticas de austeridad y para mayor beneficio de las empresas suministradoras de los equipamientos y servicios correspondientes– responde a criterios bien alejados del interés general y que tienen más que ver con una auténtica “guerra contra la inmigración” con consecuencias alarmantes en lo que se refiere al respeto de los derechos fundamentales de los inmigrantes.

Los CIE: centros no penitenciarios... “peores que la cárcel”

En los CIE la vulneración de derechos alcanza un punto álgido. Según la legislación vigente, estos centros corresponden a espacios no penitenciarios destinados a la custodia preventiva –hasta un máximo de 60 días– de aquellas personas extranjeras que, encontrándose en situación administrativa irregular, estén a la espera de la ejecución de una orden de expulsión. No obstante, en la práctica, los inmigrantes retenidos están sometidos a un régimen no distinguible del carcelario, privados del “derecho deambulatorio”, como reza el propio reglamento de funcionamiento y régimen interno de los CIE aprobado recientemente por el Consejo de Ministros.

Los internos califican de deplorables las condiciones de vida dentro de los CIE. La comunicación con el exterior está más restringida que en los centros penitenciarios, con unos regímenes de visitas muy limitados, la prohibición del uso de teléfonos móviles, la falta de acceso a internet y, en la práctica, la casi imposibilidad de recibir llamadas del exterior. Los inmigrantes retenidos reciben una alimentación poco equilibrada y en muchas ocasiones en mal estado, situación que tiene que ver con el único criterio que guía la contratación de los servicios de catering: la reducción de costes. Por otro lado, en los CIE no existen prácticamente opciones de ocio y distracción. La rutina diaria se resume

a la reclusión en los dormitorios –compartidos por numerosos internos que se ven privados de esta manera de su derecho a la intimidad– puntuada por el horario de comidas y el acceso al patio una vez al día, por la mañana o por la tarde. En estas condiciones, es fácil entender el frágil estado emocional de los internos, los cuales se encuentran en una situación de profunda incertidumbre con respecto a su porvenir –¿podrán volver a reunirse con sus familiares en España algún día? ¿Deberán, sin recursos, empezar de cero en sus países de origen con los que muchas veces ya no guardan ningún tipo de vínculo afectivo?– y apenas disponen de medios para desconectar.

Vulneración de derechos fundamentales y negligencias con resultados fatales

Pero más allá de las rudas condiciones del día a día que sufren los internos, las situaciones más estremecedoras que se han detectado a lo largo de los últimos años atañen a la cuestión del respeto a los derechos humanos. Las más graves se refieren a las vejaciones y agresiones que han sufrido algunos internos tanto en el interior de los CIE como en los traslados desde las comisarías o en el momento de ser conducidos al aeropuerto para su deportación. Muchos de estos atropellos quedan impunes debido al miedo a denunciar y, en ciertos casos, las garantías procesales han sido menoscabadas con la deportación repentina de víctimas y testigos. No obstante, hace unos meses, la fiscalía imputaba a tres agentes de la policía del CIE de Aluche (Madrid) por la presunta agresión a un interno senegalés basándose en un informe de la propia fiscalía realizado en el marco de una visita rutinaria. Igualmente hay que destacar el caso de Alik, inmigrante armenio fallecido en el CIE de Zona Franca (Barcelona). Aunque según la versión de la policía, Alik se habría ahorcado en su celda, numerosos internos informaron a los activistas de la plataforma Tanquems els CIE que durante la noche que precedió la muerte escucharon los gritos y gemidos de su compañero que se dolía de los golpes que le habrían sido propinados tras una discusión con los agentes.

Igual de alarmante es la precariedad de los servicios de atención sanitaria en el interior de los CIE, que, como en el caso del catering, son suministrados por aquella empresa que propone la oferta más barata, pero también la más alejada de los estándares de la sanidad pública. Así, la falta de medios, de personal y también de intérpretes, no parece ser compatible con el tratamiento especializado que requieren los numerosos enfermos crónicos que pasan por el CIE. Estas deficiencias han dado lugar a casos tan sangrantes como el de la congoleña Samba Martine, fallecida

por una infección de cuyos síntomas había dado parte en la enfermería del CIE de Aluche en más de diez ocasiones durante las semanas que precedieron su muerte. Otro elemento que nos preocupa es la total ausencia de cuidados específicos a los internos que padecen de trastornos psicológicos o psiquiátricos. La falta de un seguimiento y tratamiento adecuado de estas personas, combinada con la ansiedad que resulta de su reclusión, pone muchas veces en riesgo la integridad física de estos internos, así como la de aquellos con los que comparten las dependencias que componen los CIE.

Independientemente del trato inhumano al que son sometidos los internos, y sin perjuicio de nuestra posición de principios por el cierre de los CIE, manifestamos igualmente que encontramos reclusas en estos centros a personas que bajo ningún concepto deberían haberlo sido, ya sea por su probado arraigo en territorio español –muchas veces con hijos nacidos en España– o por tratarse de casos de especial vulnerabilidad. Entre estos últimos nos encontramos con mujeres que muy posiblemente hayan sido víctimas de trata, así como con potenciales demandantes de asilo, menores de edad o, al revés, personas de avanzada edad, situaciones que ponen de manifiesto un incumplimiento de las garantías que recogen entre otros la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea o el Protocolo de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas. Del mismo modo denunciaremos que, violando el principio de reinserción amparado por la Constitución, numerosos inmigrantes son internados en el CIE para su expulsión en el momento exacto en el que han acabado de cumplir condena, muchas veces por delitos menores, un procedimiento que equivale a infligir una doble condena al inmigrante sin papeles.

Llenar los CIE y los vuelos de deportación: la caza del inmigrante sin papeles

Reconocidas por las autoridades desde al menos el año 2008, y a pesar de las declaraciones oficiales para ponerles fin, las “redadas racistas” realizadas en espacios públicos son todavía hoy moneda corriente. Cuatro años después del dictamen del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativo al caso del control de identidad efectuado a Rosalind Williams en la estación de tren de Valladolid, este trato discriminatorio e insultante –los controles de identidad basados en la apariencia física que supuestamente evidencian un origen extranjero– sigue siendo una práctica común efectuada por agentes de paisano, en plena calle, a la salida de las estaciones de metro o de cercanías, e incluso en las inmediaciones de orga-

nizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de los inmigrantes. A las redadas racistas se añaden nuevos procedimientos para “cazar” al inmigrante en situación irregular y que desde la Campaña Estatal por el Cierre de los CIE también censuramos. Se trata, por un lado, de las “citas trampa” a las que son convocados los inmigrantes en proceso de regularización o renovación del permiso de residencia con todo tipo de excusas banales –recoger, entregar o firmar documentación, poner la huella, etc.– y que terminan con su detención e internamiento. Por otro lado, nos encontramos con un aumento de las “expulsiones exprés” –ejecutadas en menos de 72 horas tras la detención– que, si bien circunvalan la reclusión cautelar en los CIE, ponen en grave riesgo la garantía de asistencia letrada de los inmigrantes. Es necesario recalcar que la persistencia de las redadas racistas y de las expulsiones exprés no se entienden fuera de la conexión que estas prácticas mantienen con el aumento de los vuelos colectivos de deportación.

Deportaciones *low-cost* con un alto precio en términos de vulneración de DDHH

En efecto, desde la Campaña Estatal por el Cierre de los CIE estamos poniendo una atención especial sobre un procedimiento de expulsión muy preocupante al que la Brigada de Extranjería dependiente del Ministerio del Interior tiende a recurrir cada vez más: los vuelos de deportación colectiva. Se trata de vuelos chárter organizados sobre la base de un contrato que Interior ha establecido con la compañía aérea Air Europa (grupo Globalia) y cuyo monto asciende a cerca de 12 millones de euros. Los destinos de los vuelos colectivos de deportación son principalmente Marruecos, Senegal, Nigeria, República Dominicana, Ecuador y Colombia. Según el Informe anual del defensor del pueblo de 2012 sobre el mecanismo nacional de prevención de la tortura, en aquel año se deportaron casi 3.000 personas por esta vía, en vuelos organizados conjuntamente con el FRONTEX y la Brigada de Extranjería. Desde la campaña sostenemos que este tipo de actuación cuestiona de manera directa el artículo 4 del Protocolo Nº 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe explícitamente las expulsiones colectivas de extranjeros desde los países de la Unión. Del mismo modo que los CIE, los vuelos colectivos de deportación son ámbitos opacos, “agujeros negros” en los que es difícil comprobar si se respetan los derechos fundamentales de las personas. En este sentido y en contra de las valoraciones positivas emitidas desde la Defensoría del Pueblo en lo que respecta a las condiciones de traslado de los “repatriados”, hemos podido recoger algunos testimonios estremecedores. En efecto, los depor-

tados con los que se ha mantenido contacto desde la campaña relatan, entre otras cosas, la existencia de cacheos con desnudos integrales antes del embarque, prácticas de sedación, inmovilización mediante bridas de los pasajeros y uso de mordazas. También señalan que muchos deportados son abandonados a su suerte, sin recursos, en las ciudades de destino, lejos de sus regiones de origen y en ocasiones en países en los que nunca han estado.

¿Qué hacer frente a estas injusticias?

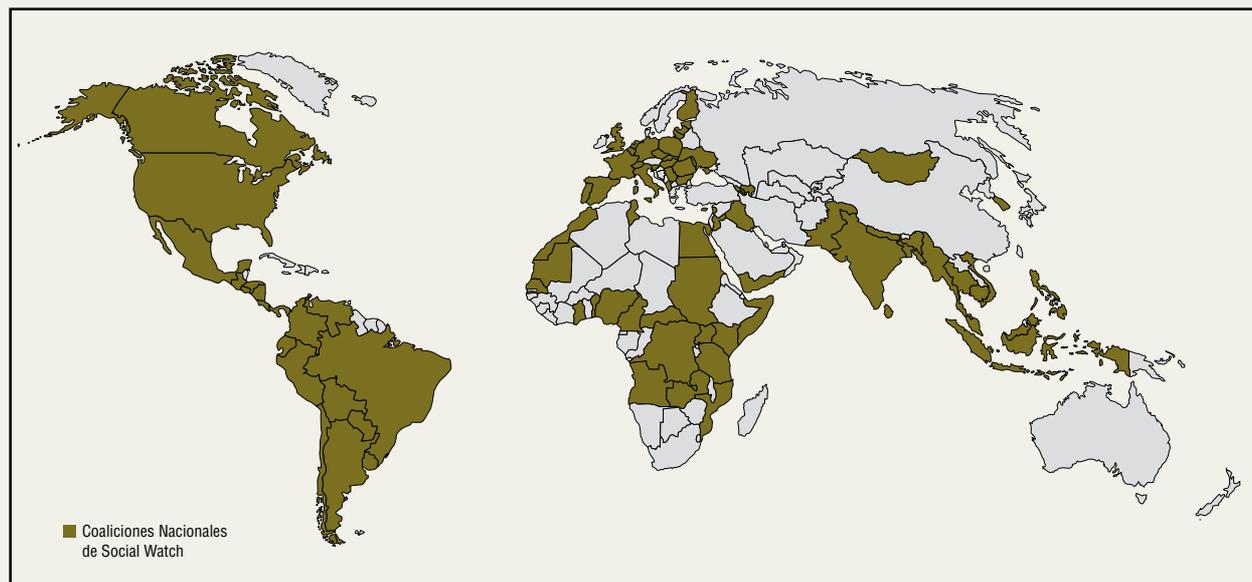
Frente a este panorama, las distintas organizaciones que componen la Campaña Estatal por el Cierre de los CIE hemos desplegado una serie de líneas de acción para denunciar las situaciones descritas y hacerlas visibles al resto de la sociedad. De manera esquemática nuestros esfuerzos se concentran en:

- Fiscalizar los CIE mediante visitas efectuadas a los internos que acuden a nosotros a través de sus allegados o directamente por teléfono. Durante estas visitas recogemos todas aquellas situaciones que consideramos que no se ajustan a derecho y, a la vez, tratamos de asesorar o guiar a los internos para que tengan un conocimiento pleno de su situación jurídica y de sus posibilidades de salir en libertad, sirviendo muchas veces de nexo entre ellos y el exterior y facilitando la comunicación con sus abogados, familiares y amigos. La información recabada en el momento de las visitas nos permite elaborar informes de la situación que viven los inmigrantes en los CIE. En su caso, recurrimos al

Juzgado de Control de los CIE para poner en conocimiento de la justicia aquellas vulneraciones del derecho más flagrantes.

- Visibilizar los CIE a través de los contenidos difundidos por las redes y también mediante la convocatoria del “15J” (15 de junio), “Jornada Estatal contra los CIE”. Tomando como referencia la experiencia de 2013, estamos tratando de ampliar el alcance de esta jornada en la que se organizan todo tipo de actividades culturales y lúdicas en colaboración con distintas asociaciones y colectivos para hacer llegar la preocupante situación de los inmigrantes reclusos en los CIE al mayor número.
- Efectuar acciones concretas en relación a los vuelos de deportación. Emulando a los compañeros de la PAH y de Stop Desahucios, desde la Campaña Estatal por el Cierre de los CIE hemos llevado a cabo (tanto en Madrid como en Asturias) acciones pacíficas en aeropuertos consistentes en informar a los pasajeros de los vuelos comerciales en los que va a viajar una persona expulsada para que, si lo consideran oportuno, muestren su disconformidad a la tripulación. El caso más reciente corresponde al de Conrado Semedo, leonés de nacimiento pero de padres caboverdianos, que se salvó de la deportación gracias a la decisión del comandante de no aceptar en el avión a un pasajero al que la Brigada de Extranjería había vestido con camisa de fuerza y que iba a viajar en contra de su voluntad. En la misma línea, se ha planteado la posibilidad de hacer campaña contra aquellos operadores como Air Europa que se lucran del negocio de la deportación de extranjeros.

ANEXO: Social Watch en el mundo



ORGANIZACIONES QUE PROMUEVEN Y DESARROLLAN LA INICIATIVA SOCIAL WATCH:

• AFGHANISTÁN:

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

• ALBANIA:

Human Development Promotion Centre (HDPC), hdpc@hdpc.al

• ALEMANIA:

Social Watch Germany, jensmartens@globalpolicy.org, klaus.heidel@woek.de, 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, 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), svetastan@hotmail.com, www.cdcs.am;
"Sociometr" Independent Sociological Research Center, Social Policy and Development Center (SPDC)

• AZERBAIYÁN:

Public Finance Monitoring Center (PFMC), kenan@pfmc.az, www.pfmc.az;
Environmental Law Center "Ecolex" (ELC); National Budget Group (NBG)

• BAHREIN:

Bahrain Human Rights Society (BHRS), bhrs@bhrs.org, anhalekry@gmail.com, 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, www.shamunnay.org;
EquityBD, www.equitybd.org; **COAST**, 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 coordinado por el Centre National de Coopération au Développement (CNCD), cncd@cncd.be, www.cncd.be, and **11.11.11 (North-South Flamish Cooperation)**, www.11.be **Benin: Social Watch Benin**, swbenin@socialwatch-benin.org; www.socialwatch-benin.org;
Art-Culture Tourisme Sans Frontières (ACTSF); 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 Analphabétiseurs 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 (FYABénin); 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 la promotion de l'Assainissement 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 (GRADED); Groupe de Sécurité Alimentaire pour Tous (GSAT); Initiative des Communicateurs pour la bonne Gouvernance au Bénin (ICOG Bénin); Institut de Développement et d'Echanges Endogènes (IDEE); Initiatives pour le Développement Intégré Durable (IDID); Jeunesse Sans Frontières Bénin (JSF); L'Œil 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 VI Social Watch (NDD); Nouvelles Perspectives Afrique (NPA); Organisation Communautaire pour la Santé, l'Education et le Développement (OCSED); Organisation pour le Développement Economique et Social (ODES); Projet d'Appui aux Producteurs Agricoles du Bénin (PAPA Bénin); ONG chrétienne SINAÏ

• **BIRMANIA:** Burma Lawyers' Council, hkuntan1@yahoo.com, www.blc-burma.org

• **BOLÍVIA:** Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), cedla@cedla.org, www.cedla.org; Unión nacional de Instituciones para el trabajo de Acción Social (UNITAS), direccionunitas@redunitas.org, 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 (IIADI); Instituto de Investigación y Capacitación Campesina (IICCA); 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, www.ibase.br; Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea); Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (Cesec/Ucam); Criola-Rio; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inese); 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); CENFórum de Mulheres do Piauí; Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceap); Centro de Atividades Culturais, Econômicas e Sociais (Caes); 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 (Esplar); 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 Patrícia 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, 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, 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, andelac@yahoo.com, 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); CIP; CIPRE; COMINSUD; DJ/DJPSC; FENASATTRACAM; Fondation Conseil Jeune (FCJ); INTERACTION; Jeudi de Cotonou; Ligue des Droits et Libertés (LDL); NWADO; RACED; ReachOut; SAADI; SNAEF; SWCSON; SYDEV; Un Monde Avenir; UNCAAD

• **CANADÁ:** Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA), ccpa@policyalternatives.ca, www.policyalternatives.ca; Canadian Feminist Alliance for International Affairs (FAFIA), kate@fafia-afai.org, www.fafia-afai.org; The North-South Institute (NSI), nsi@nsi-ins.ca, www.nsiins.ca; Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), www.wiego.org

• **CHILE:** ACCION, Asociación Chilena de ONG, info@accionag.cl, www.accionag.cl; Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CEND A),

mpascual@cendachile.cl, www.cendachile.cl Chipre: Centre for the Advancement of Research and Development in Educational Technology (CARD ET), pambos@cardet.org, 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, plataformaco@colomsat.net, www.plataforma-colombiana.org

• **COREA, REP.:** Citizens' Coalition for Economic Justice (CCEJ), icce@ccej.or.kr, www.ccej.or.kr

• **COSTA RICA:** Red Costarricense de Control Ciudadano, Centro de Estudios y Publicaciones Alforja (CEP Alforja), ciudadania@cepalforja.org, 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 (CEDCAS); Colectiva por el Derecho a Decidir; Comisión de Derechos Humanos (CODEHU); Coordinadora de Organizaciones Sociales para la Defensa de los Derechos de la Niñez (COSECODENI); 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 (FECODIS); 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, www.cdes.org.ec

• **EGIPTO:** The Egyptian Association for Community Participation Enhancement (EACPE), cpe_eg@yahoo.com, 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, www.cidepelsalvador.org; Comité de Familiares de Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos de El Salvador "Marianela García Villas" (CODEFAM); Fundación Maquilishuat (FUMA); Centro para la Defensa de los

Derechos Humanos "Madeleine Lagadec"

• **ERITREA:** Eritrean Movement for Democracy and Human Rights (EMD HR), danielreze@gmail.com

• **ESLOVAQUIA:** Slovak-European Cultural Association (FEMAN), director@feman.sk; University of Pavol Jozef Šafárik in Košice

• **ESLOVENIA:** Humanitas, info@humanitas.si, www.humanitas.si

• **ESPAÑA:** Plataforma 2015 y más, coordinación@2015ymas.org, www.2015ymas.org; ACSUR-Las Segovias; Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI); Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR); Economistas sin Fronteras; Fundación CEAR; 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; Alianza por la Solidaridad

• **ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA:** Global-Local Links Project, tanya.dawkins@gmail.com; Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), iatp@iatp.org, www.iatp.org; Action Aid USA; Center of Concern; Hunger Notes

• **ESTONIA:** Estonian Roundtable for Development Cooperation, info@terveilm.net, www.terveilm.net

• **FILIPINAS:** Social Watch Philippines, sowatphils@gmail.com, info@socialwatchphilippines.org, 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); Alternative 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 Social Watch VII Networks (CODENGO); Caucus on Poverty Reduction; CCAGG; 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 Phis., 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, Phis. (IDS-Phis); 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. (KFI); Kinayahan Foundation; Kitanglad Integrated NGO's (KIN); Kondeperasyon ng mga Nobo Esihano para sa Kalikasan at Kaayusang Panlipunan; La Liga Policy Institute; Labing 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 Niuyuan (NIUGAN); National Council of Churches in the Philippines (NCCP); NATRIPAL; NEGRONET; Negros Oriental Center for People's Empowerment (NOCFED); NGO-PO Network of Quezon; NGO-PO of Tabaco City; Oxfam Great Britain; Paghilusa sa Paghidaat-Negros; Panahugpong sa Gagmayng Bayanhang 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 Kababaitan; PIPULI Foundation, Inc.; Positive Action Foundation Philippines, Inc. (PAFFI); 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 Iugao 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; Womanhealth Philippines; Youth Against Debt (YAD) Fi na ndia: 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 Gha na: Network for Women's Rights in Ghana (NETRIGHT) – Convenor 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 (WMMC); 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:**
CONG COOP – 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), cemhonduras@yahoo.es, anmfec@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 (CEHPRODE); Marcha Mundial de la Mujeres – Capitulo 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 (CECODECON); 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 (PcSEEI); 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 (TANSAD); SPAR, Swaraj Foundation; Tamilnadu Social Watch (TNSW); Uttar Pradesh Voluntary Action Network (UPVAN); Vidyasagar Samajik Suraksha Seva Evam Shodh Sansthan, Vikas Sahyog Pratisthan (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; PGSSF – Papua; Peningkatan Keberdayaan Masyarakat (PKM) Sultra; Perkumpulan Sada Ahmo, Perkumpulan Panca Karsa; PERSEPSI; PKBI Bengkulu; PKM Nasional; Seknas Walhi; Swara Parangpuan 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.jordanianwomensunion.org;
 Jordanian Association to Combat Illiteracy

• **KENYA:**
Social Development Network (SODN ET), 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 (KOE); Sustainability Development Watch (SusWatch-Kenya); Migori Clan; Social Watch/Futa Magendo Chapters; Bunge La Mwananchi; Kenya Debt Relief Network (KENDREN); Undugu Society; Reality of Trade (Kenya); Haki Elimu; Makeni Residents Association; Logolink; Kenya Land Alliance; KETAM; Child Fund Africa; Rariada Social Watch; Nyeri Social Watch; Release Political Prisoners (RPP); BEACON; Kenya-Cuba Friendship Association; Mazira Foundation

• **LÍBANO:**
Arab NG O Network for Development (ANND), annd@annd.org, www.annd.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.twinside.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, jmsammut@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 VIII Social Watch 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), respc@gmail.com, dogol15@yahoo.fr;
 Association pour la Promotion de la Démocratie et l'Éducation Citoyenne (APDEC)

• **MÉXICO:**
DECA Equipo Pueblo, puebloip@equipopueblo.org.mx, www.

equipueblo.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 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, www.progen.md

• **MONGOLIA:**

Democracy Education Centre (DEMO), demo@magicnet.mn, www.demo.org.mn; Center for Sustainable Development; Mongolian Federation of Disabled Persons' Organizations

• **MOZAMBIQUE:**

Liga Moçambicana dos Direitos Humanos, cnesta@gmail.com, www.ldh.org.mz; Grupo Moçambicano da Dívida; Associação dos Parlamentares Europeus para África (AWEPA); Rede de Organizações Contra Sida (MONASO); Sociedade Aberta; Jornalistas Para os Direitos Humanos

• **NEPAL:**

Rural Reconstruction Nepal (RRN), rrn@rrn.org.np, akarki@rrn.org.np; 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 (RfFN)

• **NICARAGUA:**

Coordinadora Civil (CC), voceria@ccer.org.ni, www.ccer.org.ni; Acción Ciudadana; Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMNLAE); 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; 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:**

OXF AM NOVIB Netherlands, www.oxfamnovib.nl; National Committee for International Cooperation and Sustainable Development (NCDO),

• **PAKISTÁN:**

Civil Society Support Programme (CSSP), csspsindh@yahoo.com, soonharani@yahoo.com; Indus Development Foundation, qureshiaijaz@yahoo.com

• **PALESTINA:**

Palestinian NG O Network (PNG O), pngonet@pngo.net, 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, http://www.fotolog.com/centro_panama

• **PARAGUAY:**

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, direccion@decidamos.org.py, 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 ALEGRÍA Movimiento de Educación Popular Integral; ÑEMONGUETARA 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@cedep.org, hechejar@gmail.com, 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, social_watch_pl@yahoogroups.com; Amnesty International Poland; Association for Legal Intervention; ATD Fourth World Poland; Campaign Against Homophobia; Democratic Union of Women; Feminist Think Tank; KARAT Coalition; Panoptikon Foundation; SOS Children's Villages Association in Poland; The Network of East-West Women (NEWW - Polska)

• **PORTUGAL:**

Oikos - Cooperação e Desenvolvimento, jifernandes@oikos.pt, Pedro.krupenski@oikos.pt, catarinacordas@gmail.com, www.oikos.pt; Portuguese Network of Local Development Associations (ANIMAR); Portuguese National Platform of Development NGOs (Plataforma Nacional de ONGD)

• **REPÚBLICA CENTROAFRICANA:**

Grupos d'Action de Paix et de Formation pour la Transformation (GAPAFOT), crosiribi@yahoo.fr, gapafot@yahoo.fr, www.grip.org/rafal/membres/gapafot.htm

• **REPÚBLICA CHECA:**

Ecumenical Academy Prague, ekumakad@ekumakad.cz, tomas.tozicka@educon.cz, www.ekumakad.cz; Gender Studies; Forum 50 %; Economy and Society Trust; NESEHNUTI; Masarykova demokratická akademie; Eurosolar.cz

• **RUMANIA:**

Civil Society Development Foundation (FD SC), fdsc@fdsc.ro, valentin.burada@fdsc.ro, www.fdsc.ro; Asociatia pentru Dezvoltarea Organizatiei (SAH ROM); Asociatia Specialistilor in Resurse Umane (AUR); Confederatia Caritas Romania

• **SENEGAL:**

Association Culturelle d'Auto Promotion Educative et Sociale (ACAPES), acapes@orange.sn, www.acapes.org; Association pour le Développement Économique Social Environnemental du Nord (ADESEN), adesen@yahoo.com; Environnement et Développement du Tiers Monde (END A Tiers-Monde), enda@enda.sn, 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 Invalid persons

in Sénégal (ANHMS); Sénégal's Union teachers (SYPROS)

• **SERBIA:**

Association Technology and Society, mirad@eunet.rs, www.tehnologijadrustvo.org; Victimology Society of Serbia, vds@eunet.rs, www.vds.org.rs

• **SOMALIA:**

Somali Organization for Community Development Activities (SOCDA), 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; Isha 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 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; Subiye Development Volunteer Organization; Tadamun Social Society; Talawadag Network; Ummo Social Watch IX Ruman Women Organization; Umul Kheyri; 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@sitnet.lk, www.monlar.net; Law & Society Trust (LST)

• **SUDÁN:**

National Civic Forum, h_abdelati@hotmail.com; Al Amal Social Association

• **SURINAME:**

Equality & Equity, gitanyaligirja@hotmail.com; Foundation Double Positive; Ultimate Purpose; ProHealth; The Network of Marroon 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:**

Southern Africa Human Rights NGO Network (SAHRING ON) - Tanzania Chapter, sahringontz@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 (CWCWA); Chama Cha Walelavu Tanzania (CHAWATA); Chiara Children's Centre (CCC); Children's Dignity Forum (CDF); Children's Education Society (CHESO); Counselling And Family Life Organization (CAFLO); 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); HakiElimu; 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); Biaramuro 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 (FAWACM); 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 Centre; 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); Ijeje 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 Paralega Centre; Youth Partnership Countrywide (YPC); Vijana Vision Tanzania; Economic And Social Organisation (ESO ORGANISATION); Tanzania Disabled Persons Movement; Wazee Na Ukimwi Singida (WAUSI); Mategemeo Group Mlalo (MGM); Muungano Wa Vikundi Wa Wafugaji 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 Walelavu 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@vliacable.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 (BBOFFGAP); 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 (BUDDCOF); Buso Foundation; Buwagi Rural Development Foundation; Ceazaria Complex Public Library; Centre for Community Enterprise; Centre for Conflict Resolution (CECORE); Centre for Environmental Technology and Rural Development (ETRUD); 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 (FODILI); Foundation for Human Rights Initiatives (FHRI); 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 Bureau 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; Hewasa 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 (IFI); Integrated Rural Development Initiatives; International Anti Corruption Theatre Movement; International Child Welfare Organization; International Institute for Cultural and Ethical Development; Jamii Ya Kupanishia; 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 (KACSO); Kabale Farmers Networking Association; Kabarole Intergrated 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; Kabongu 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 (KADIVDD); Kanyenze Rural Women's Organization; Kapchorwa Civil Society Organizations Alliances (KACSOA); Karambi Women's Association; Kasangati Orphans Fund Society; Kasawo Namuganga Development Association; Kaserengethe 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; Kyebando 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; Matlong 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 (MWODET); Ms Uganda; Mt. Rwenzori Initiative for Rural Development; Mukono Multipurpose Youth Organization (MUMYO); Musingi 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; Ntulume Village Women's Association; Ntungamo District Farmers 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; Osia Integrated Farmers' Cooperative; Palissa Development Initiative; Pallisa 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 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 Twimusyane 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 Nyabeyaya; 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, 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 Cuesta Duarte PIT-CNT; Mujer y Salud en Uruguay (MYSU)
- **VENEZUELA:**
Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), www.derechos.org.ve
- **VIETNAM:**
VUFO-NG O 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



Sobre la editorial 2015 y más

Fruto del trabajo de investigación y estudios de la Plataforma 2015 y más, en el año 2012 nace la **Editorial 2015 y más** donde, de manera independiente, se difunden y distribuyen los textos propios de nuestra actividad.

La divulgación de estos textos de análisis y propuestas para luchar contra la pobreza y construir un auténtico mundo en desarrollo se hace en torno a tres series temáticas:

- **El mundo** en desarrollo (agenda internacional de desarrollo y contexto global)
- **La política** de desarrollo (análisis de políticas de desarrollo y sistema de cooperación)
- **Las personas** en el desarrollo (participación de las organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales)

A su vez la Editorial 2015 y más presenta tres colecciones diferenciadas de publicaciones donde se abordan con distinta intensidad los temas que nos preocupan:

- **Títulos**
- **Cuadernos**
- **Papeles** (en formato digital)



HACIA 2015: VISIONES DEL DESARROLLO EN DISPUTA

El Anuario de la **Plataforma 2015 y más** ofrece una reflexión sobre la agenda global de desarrollo en un contexto de profundización del debilitamiento generalizado de las políticas públicas –que limita la realización de los derechos de ciudadanía global–, y de intensificación de los debates para la configuración de la agenda post-2015. En su edición de 2013, la Plataforma 2015 y más vuelve a ofrecer una mirada a algunos de los elementos estratégicos para la construcción de una agenda de desarrollo centrada en las personas, en la equidad y en la sostenibilidad ambiental. 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, un año más, el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se dedica una mirada panorámica a la evolución de la agenda de desarrollo en las últimas décadas, y se profundiza en algunas de las problemáticas que impiden avanzar en la consecución de los principios y objetivos del desarrollo. Asimismo, se abordan algunos de los principales aprendizajes que la agenda de desarrollo post 2015 podría extraer de la agenda anterior. A este apartado se incorpora una reflexión crítica de algunos de los debates y actores que deben ser parte de esta agenda.

En **La política en el desarrollo** se dedica una mirada a las políticas de cooperación en un contexto de notables cambios. Los intereses, enfoques y actores que configuran estas políticas están siendo objeto de profundas transformaciones y, con ellas, las políticas de cooperación se enfrentan a algunos retos que afectan a su propia naturaleza. En un momento de revisión de la agenda global de desarrollo estas transformaciones, como se plantea en esta parte del Anuario, adquieren una dimensión aún de mayor relevancia.

Para finalizar, en **Las personas en el desarrollo** la Plataforma 2015 y más ha querido, como en ediciones anteriores, subrayar el papel de las personas, los movimientos sociales y las organizaciones de cooperación para el desarrollo en la generación de análisis críticos y propuestas políticas para la transformación. La agenda de los derechos humanos desde una perspectiva global se sitúa cada vez con mayor claridad en el eje sobre el que construir alianzas y tejer redes entre las organizaciones de cooperación y los movimientos sociales. Esta agenda basada en derechos constituye la principal aspiración de las organizaciones y movimientos tanto en el proceso de construcción de la agenda post 2015, como en el cotidiano ejercicio de construcción de ciudadanía. Es por ello una propuesta para confluir en la construcción de ese otro mundo que ya está en marcha.

P.V.P. 12€

