

Una propuesta desde la sociedad civil española para el post 2015: la formación de un Panel Internacional para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad.

José Medina

Resumen

El siguiente artículo presenta la propuesta de la Alianza Española Contra la Pobreza de creación de una Panel Internacional para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad. Para ello, en primer lugar se hace un análisis de algunos de los debates sobre la nueva agenda. En segundo lugar, se describe de la estructura política en que se producen estos debates de la agenda de desarrollo para, finalmente, presentar la propuesta, sus razones, así como algunas perspectivas en el marco de la Alianza.

Palabras clave: Panel Internacional para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad, Post 2015.

Abstract

The next paper introduces the Spanish Alliance Against Poverty proposal on the creation of an International Panel for Poverty and Inequality Eradication. For that, it first analyzes some of the discussions in the new agenda. Secondly, it describes the political structure where those discussions are held in order to, finally, present the proposal, its main reasons and the perspectives within the Alliance.

Palabras clave: International Panel for Poverty and Inequality Eradication, Post 2015.

El siguiente artículo presenta la propuesta de la Alianza Española Contra la Pobreza de creación de una Panel Internacional para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad, como mecanismo que, en el contexto de la nueva agenda y de la gobernanza global del desarrollo en general, pueda suplir algunas de las carencias que, desde la Alianza, se detectan en el mundo en desarrollo.

Esta es una propuesta que la Alianza Española Contra la Pobreza lleva trabajando durante al menos un año y medio y que actualmente sigue su curso. El 16 de octubre del año pasado se reunió en Madrid a más de 120 personas que cubrían el arco amplio de la

sociedad civil española así como a actores muy relevantes de la sociedad civil global. Allí se presentó la Declaración de Madrid, documento que actualmente se encuentra en una campaña de recogida de apoyos de la que se puede participar en <http://alianzacontralapobreza.org/adhesion-a-la-declaracion-de-madrid/>

En el siguiente artículo nos centraremos en los aspectos más teóricos de esta propuesta. Para ello, en primer lugar se hace un análisis de algunos de los debates sobre la nueva agenda. Posteriormente se hace un repaso de la estructura política en que se producen estos debates de la nueva agenda de desarrollo para, posteriormente, presentar la propuesta, sus razones, así como los debates presentes sobre la misma en el marco de la Alianza.

1.- Más allá del dinero: ¿cómo acabamos con la pobreza?

En el año 2013, durante la visita del Secretario General de Naciones Unidas a Madrid, la alianza propuso a Ban Ki. Moon la creación de un Panel Internacional que cumpliera unas funciones y características similares al IPCC en el ámbito del cambio climático. La Alianza realizaba esta propuesta tras constatar algunas carencias y problemas que la agenda de desarrollo posee para cumplir con sus fines. Desde la Alianza se considera que una estructura o entidad como el IPCC puede suplir algunas de estas carencias y avanzar hacia soluciones políticas mejores y más efectivas.

En general, existe cierto consenso entre las organizaciones de la sociedad civil y algunas instituciones internacionales en que el balance de los ODM es, cuando menos, ambivalente. Si bien los ODM consiguieron establecer una agenda compartida y que servía para impulsar una “alianza global para el desarrollo”, precisamente fallaron en establecer los mecanismos concretos que permitieran evaluar esa alianza global para el desarrollo, al no establecer metas concretas a este respecto.

De alguna manera existe un consenso sobre los principios o sobre los problemas globales, al menos cuando se formulan de forma normativa en el contexto de declaraciones que no implican ninguna obligación concreta para los gobiernos. De hecho, la Declaración del Milenio y la propia Declaración Universal de Derechos

Humanos suponen horizontes asumibles para “ayudarnos a caminar” desde una perspectiva de lucha contra la pobreza.

A pesar de este aparente consenso sobre los principios normativos que guían las agendas, se mantienen abiertos multitud de debates. En lo que sigue hablaremos de dos debates abiertos y que, creemos, tampoco van a ser cerrados con la nueva agenda: la disputa por el significado de los términos normativos (en concreto el desarrollo) y la disputa en torno a los mecanismos que puedan transformar las estructuras y las causas de la pobreza. Es precisamente entre estos dos debates en los que se sitúa la propuesta de la Alianza Española Contra la Pobreza.

En primer lugar, y tal y como señala Ignacio Martínez,ⁱ la propia idea de desarrollo ha sido una *“idea en disputa, resultado del debate académico informado por diferentes disciplinas de las ciencias sociales (fundamentalmente, de la economía) y distintas escuelas de pensamiento dentro de éstas. Esta disputa se ha reflejado en la arena política y social, influyendo de manera notable en el diseño y en la implementación de políticas de desarrollo, tanto de organismos multilaterales como de gobiernos nacionales”*. Los significados que orientan las políticas concretas que van a materializar los objetivos normativos, por tanto, no son prepolíticos, es decir, no están fuera del debate y la interacción entre los distintos actores que configuran la estructura global de desarrollo. Además, este debate y esta disputa política está en gran medida influida por los debates que en la comunidad epistémica del desarrollo se elabora sobre los mismos.

En el ejemplo del desarrollo, siguiendo a Martínez, la disputa en torno al significado estaría en gran parte sustanciada en el debate en torno a la relación entre crecimiento y desarrollo y sobretodo la necesidad del primero para el segundo. Esta cuestión, si bien en el campo del conocimiento no está del todo resuelta, sí parece estarlo en la discusión en torno a la agenda, desde el momento en que “el crecimiento inclusivo” parece una condición necesaria para las propuestas políticas en torno a desarrollo sostenible.

El segundo aspecto clave en cuanto a los debates políticos que intervienen en la discusión sobre la agenda es el debate en torno a los “medios de implementación”, es decir, qué medidas tomamos para hacer realidad los objetivos que nos marcamos. El debate en torno a los medios de implementación en ocasiones se mezcla con la

generación de metas concretas del objetivo ocho de los ODMⁱⁱ es decir, sobre el estado de la Asociación Global para el Desarrollo. El propio informe de Naciones Unidas sobre la Asociación Global para el Desarrollo afirma que *“la discusión sobre el compromiso número 8 de los ODM no debe confundirse con los esfuerzos más amplios y a más largo plazo para conseguir un desarrollo sostenible”*ⁱⁱⁱ

Es decir, mientras que la Alianza Global por el Desarrollo se encuadra en las metas del propias del Objetivo número 8 de los ODM, la discusión en torno al desarrollo sostenible ha de encuadrarse en una marco más amplio, que piense más a largo plazo y que tenga en cuenta El debate sobre los medios de implementación, por tanto, debe incluir propuestas de transformación institucional de algunos de los obstáculos para el desarrollo (como por ejemplo las políticas comerciales o agrícolas) que van más allá de la discusión sobre la financiación.

Es precisamente en este espacio, el que se articula sobre las propuestas y las definiciones más amplias sobre el desarrollo y la manera de articular políticamente estas propuestas para su implementación en el que se sitúa la propuesta de la Alianza Española Contra la Pobreza. A continuación explicaremos algunas cuestiones constitutivas de la relación entre conocimiento y política para, después, concretar y justificar la propuesta de Panel en este contexto.

2.- ¿Cómo construimos el debate político?

En el Cuaderno de Trabajo “Formación de un Panel Internacional para la erradicación de la pobreza y la desigualdad”^{iv}, documento que se elaboró para encuadrar la propuesta de la Alianza en torno a este Panel se plantea el IPCC es una “institución de frontera”, es decir, *“una institución entre la ciencia y la acción política. El conocimiento producido por el IPCC será, por tanto, conocimiento político, en el sentido de que será negociado y elaborado no solo por científicos, sino por funcionarios de los estados. Y será sometido también al escrutinio de actores políticos con intereses que lo cuestionarán e intentarán influir en el mismo”*. (pag. 23)

En definitiva, el conocimiento del IPCC es un conocimiento que trata de establecer “la verdad” sobre un determinado hecho y, por lo tanto, que pretende tener consecuencias

sobre la realidad y la intervención política sobre la misma. Así, desde su fundación el IPCC ha fundamentado los consensos científicos sobre los que se articulaban las agendas y propuestas políticas y las políticas mismas.

Precisamente este aspecto enlaza con los planteamientos que más arriba señalábamos sobre la cuestión del debate en torno al significado de los conceptos: “¿cómo se produce en el debate del desarrollo y en concreto en la construcción de la agenda post2015 la definición de términos como desarrollo o sostenible?”. La propuesta de la Alianza surge así de cuestionar por qué no existe una institución que, de alguna manera, pueda articular un debate entre el campo del conocimiento en torno a la pobreza y la desigualdad y el campo de las decisiones políticas sobre los significados de los términos.

Para intervenir en este debate conviene tener en cuenta el contexto en que se producen las normas y los principios sobre desarrollo desde un punto de vista estructural. Esta cuestión va más allá de los procesos e instituciones que están articulando la nueva agenda, tiene que ver, más bien, con los condicionantes estructurales de ese debate del que hablábamos antes.

En el Cuaderno que señalábamos más arriba se plantea un modelo para entender esta estructura a partir de las tipologías de los actores y el poder. La razón de este planteamiento tiene más que ver con el objetivo del Cuaderno, orientar una estrategia de incidencia, que con cuestiones ontológicas. Pero desde un punto de vista analítico nos sirve bien para comprender las posiciones desde las que interviene cada tipo de actor y la influencia final del resultado de la disputa política sobre qué esos términos del debate.



Fuente: Medina, José y Martínez, Osés, 2013, La formación de un Panel....

Esta manera de entender la estructura nos permite ver ante todo dos cosas: 1) la capacidad real de incidir en la agenda, sobretodo en los resultados finales de la agenda y de las instituciones internacionales que la conforman; 2) la posición y la percepción sobre sí mismos y sobre el resto de actores que tienen.

Evidentemente ninguno de estos dos grupos son homogéneos ni dentro de ellos existen las mismas posturas. Cuando hablamos de espacio público global, por ejemplo, hablamos de toda la institucionalidad de Naciones Unidas y otras instituciones internacionales. Allí se pueden encontrar todas las posturas y visiones y en el propio estudio que se preparó sobre la propuesta se diferencia entre organismos hegemónicos, no hegemónicos y otros. No obstante, a pesar de estas diferencias (que es similar en el caso de los Estados y tanto más en el caso del espacio privado internacional) aglutinarles en el mismo grupo tiene ventajas de cara a la incidencia política.

La posibilidad del Panel, por tanto, ha surgido tanto de una preocupación como de un análisis. La preocupación de ver cómo en el campo de la lucha contra la pobreza y la desigualdad no se debatía de todo con las misma profundidad que en otros campos y sobretodo no se establecían “verdades” basadas en evidencias que pudieran ser asumidas por los gobiernos y del resto de actores. La constatación de que el resultado de esos debates y de los medios que se utilizaban para su solución tenía que ver con la interacción de diversos actores a nivel global, con distinto poder, intereses y visiones, y que era incrustando la propuesta en esa interacción como podría cumplir su función. A continuación veremos algunos de los objetivos que, con esto en mente, creemos podría cumplir este Panel.

La Propuesta de Panel Internacional contra la Pobreza y la Desigualdad.

En la Declaración de Madrid, documento fundacional sobre el que se articula la propuesta del Panel Internacional, se afirma que

consideramos necesario crear una entidad multidisciplinar formada por personas del mundo de las ciencias y del pensamiento, tanto de procedencia académica como institucional y social que, en interlocución con los gobiernos, y con el mayor grado de legitimidad y representatividad puedan ofrecer síntesis frecuentes en forma de orientaciones para las políticas de desarrollo de gobiernos, instituciones internacionales y la comunidad internacional en general^v.

La propuesta de la Alianza, como vemos, pretende situarse en el centro de la discusión científica y política en torno al desarrollo y pretende hacerlo para cumplir con una función muy específica: transformar los distintos debates y posturas en torno a la lucha contra la pobreza y la desigualdad en conocimiento que pueda servir para orientar la política. Hay varias razones interdependientes que justifican la creación de este Panel y que resumimos a continuación:

- 1.- En primer lugar la constatación de que existe una brecha muy amplia entre el conocimiento sobre la pobreza ya la desigualdad en el mundo académico y las políticas que se aplican para combatirlas. Si bien, como afirmábamos más arriba, no existe un consenso en el mundo académico en torno a qué significa desarrollo o la mejor manera

de combatir la pobreza, sí que existen diversas visiones que, a partir de evidencias, plantean soluciones aplicables en muchos casos.^{vi}

Esto, por el contrario, no es reflejado en las soluciones que desde los gobiernos y las instancias internacionales se aplican o se recomiendan. Un buen ejemplo es el crecimiento económico. Mientras la relación entre crecimiento y desarrollo se encuentra en plena discusión en el mundo académico, donde desde hace tiempo se ha roto el consenso sobre la capacidad del PIB para medir el desarrollo de un país (y se han generado toda una serie de indicadores nuevos, como el propio Índice de Desarrollo Humano) las medidas impulsadas desde gobiernos y desde las instituciones internacionales siguen partiendo de la necesidad del crecimiento para conseguir el desarrollo (aunque ahora añadan la etiqueta de inclusivo).

La propuesta de la Alianza pretende así, que la realidad multidimensional de la lucha contra la pobreza *“requiere por sí misma incorporar el conocimiento disponible desde diferentes enfoques y disciplinas en aras de articular agendas políticas coherentes y compartidas sobre una idea del desarrollo como interés general, de nuestra generación y de las generaciones futuras”*.

2.- En segundo lugar, la propuesta de Panel Internacional contra la Pobreza y la Desigualdad pretende también ser una herramienta que pueda compensar los desequilibrios en la definición de las agendas políticas que la actual distribución del poder global produce.

Como vimos en la sección anterior, la definición final de la agenda (es decir, la respuesta a qué es el desarrollo) no se produce en el vacío sino que es el resultado de la interacción de distintos actores con mayor o menor poder en el mundo internacional. Así, en el proceso de creación de la nueva agenda post2015 existe un entramado de actores que, ya sea mediante la participación directa o mediante la participación indirecta, tienen un peso fundamental en las definiciones de los términos.

El sector privado, ya sea mediante la participación como “stakeholder”^{vii} o directamente por la importancia que desde los gobiernos se otorga al sector privado para la

financiación y participación en el desarrollo, tiene un papel clave en la definición de los términos que orientan las políticas.

Un buen análisis de la participación empresarial es el realizado Lou Pingeot ^{viii}. En este documento, se analizan las distintas formas de participación en el proceso actual de negociación, quiénes participan en la negociación y desde qué visiones se hace. Sobre este último aspecto, la autora señala que

Todos los informes (de posición del sector privado) enfatizan la necesidad de un cambio “transformador” (en el informe del GAN la palabra “transformador” aparece en 22 casos), de “cambios de paradigma” o “cambios hacia un nuevo paradigma”. Como respuesta, sitúan al crecimiento en el centro de su visión para lograr el desarrollo sostenible. De esta forma, se ve cómo el primer objetivo del Pacto Mundial es “acabar con la pobreza y aumentar la prosperidad a través del crecimiento económico inclusivo” mientras que el informe conjunto del Pacto Mundial y el WBCSD señala que “se reconoce que los objetivos de desarrollo no pueden alcanzarse sin crecimiento económico”, pero advierten “que el crecimiento económico no asegura desarrollo sostenible” (pag. 27)

Por tanto, como decimos, la propuesta de la Alianza pretende reforzar la participación de otros actores con menor peso y fundamentalmente de la complejidad y riqueza que los debates sobre pobreza y desigualdad tienen en el mundo académico y entre la sociedad civil.

3.- El tercer objetivo fundamental que se plantea la propuesta de Panel tiene que ver con la mejora en las políticas contra la pobreza, en el sentido de que éstas estén más informadas y se tomen con la mayor evidencia científica posible de su buen resultado.

En este sentido, la Alianza parte de la constatación de que existen mecanismos concretos para mejorar la relación entre los campos científicos y políticos en el mundo del desarrollo que es necesario construir para que la colaboración entre los mismos sea efectiva.

Una de las fuentes de las que partimos para construir esta visión es la investigación del Overseas Development Institute sobre la relación entre el conocimiento y la política en el mundo del desarrollo.^{ix} En esta investigación se proponen distintos aspectos que mejoran la relación entre política y conocimiento científico orientado a la política (lo que en inglés se denomina policy oriented research) que se resumen en esta tabla:

Tabla de síntesis de los resultados de la investigación del ODI

Contexto Político	
Soluciones radicales	El análisis señala que se producen ventanas de oportunidad para la influencia política cuando son necesarias respuestas radicales o nuevas para un asunto.
Demanda de los actores	Evidentemente una investigación es más influyente cuando existe una demanda explícita por parte de la política para llevarla a cabo.
Existencia de un consenso	Cuando existe un consenso entre dos actores para llevar a cabo una determinada política, la investigación referente a la misma puede tener mayor impacto.
Adopción de un enfoque	Que una investigación asuma un determinado enfoque afín a la institución política que lo demanda también determina su acogida por la misma.
Cualidades de la investigación	
Problem-Solving	La investigación que más acogida tiene es la investigación aplicada, es decir, la investigación que trabaja sobre problemas concretos. No obstante, se señala que es posible influir a través de otro tipo de trabajos en la medida en que estos construyen formas de mirar o enfocar determinados asuntos.
Credibilidad	La credibilidad que pueda tener un conocimiento, lo cual proviene de varios aspectos (método científico, capacidad de captar evidencia, etc.)

Comunicación	Otro ámbito determinante es la capacidad para comunicar y hacer accesible una investigación.
Interacción	Las investigaciones que más influencia logran tener sobre las políticas son aquellas que se realizan con mayor interacción entre los actores políticos y los agentes políticos.
Vínculos entre investigación y política	
Institucionalización	La institucionalización de un centro hace que la influencia de este aumente mucho.
Comunidad epistémica	La conformación de una comunidad epistémica (como vimos en el caso del IPCC) hace que la influencia aumente.
Proximidad	Proximidad con las personas o instituciones sujetos de la investigación
Transnacionalidad	El componente transnacional de una determinada comunidad epistémico.

Fuente: Medina, José y Martínez, Pablo, (2013) La formación....

En esta tabla, como vemos, se muestran distintos elementos que influyen en la capacidad real del conocimiento científico para influir en las políticas y provocar cambios.

En este contexto, la propuesta de la Alianza Española Contra la Pobreza pretende construir una estructura que, de manera similar a cómo lo hace el IPCC en el ámbito del cambio climático, pueda sistematizar esta colaboración para que el mundo científico pueda influir en el mundo político y reforzar la orientación real al cambio de las políticas públicas globales contra el desarrollo y la desigualdad.

Conclusión: algunas líneas en discusión en la propuesta de la Alianza

El día 31 de diciembre el Secretario General de las Naciones Unidas publicó su informe de síntesis sobre la negociación post2015 que abrirá el período de discusión intergubernamental que deberá culminar en septiembre con la aprobación de los nuevos

Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ese momento, además, los gobiernos deberán sellar un nuevo acuerdo que renueve la Declaración del Milenio que inspiró los ODM.

Desde la Alianza consideramos que es un momento propicio, también, para comenzar a hablar y seguir la discusión en torno a las transformaciones institucionales a nivel global que son necesarias para hacer cumplir con la nueva agenda de los ODS. En la Alianza se ha discutido durante un tiempo la necesidad de articularse con este nuevo diseño institucional, con el objetivo de colocar al Panel en el lugar más propicio para cumplir con sus objetivos. Para ello, la discusión discurre fundamentalmente entre dos extremos: la legitimidad política y la dimensión descriptiva-prescriptiva del conocimiento que producen. Estos dos elementos constituyen el presente del debate en torno al Panel Internacional en el marco de la Alianza.

En cuanto a la legitimidad, la propuesta que en el año 2013 se lanzó fue “incrustar” el Panel en el marco de un ECOSOC reformado. La apuesta por este espacio tenía que ver en gran parte por la apreciación de que el ECOSOC, por su carácter intergubernamental y desde su fundación poseía una legitimidad que ningún otro cuerpo internacional posee para tomar decisiones en el ámbito económico. Esta apuesta por la legitimidad no era ingenua, siendo conscientes de el vaciado real de influencia del ECOSOC en el mundo económico internacional del presente. A pesar de que sigue siendo una discusión abierta, desde la Alianza se considera que la legitimidad es fundamental para que las recomendaciones de un futuro Panel puedan ser consideradas por el máximo de actores posibles. Esta además, es una de las enseñanzas de la constitución del IPCC.

Relacionada con la cuestión de la legitimidad y sobretodo con la proximidad a la toma de decisiones se encuentra la cuestión del tipo de conocimiento. La mayor cercanía a la toma de decisiones, al núcleo de los gobiernos con mayor poder, hará que el conocimiento tienda a ser más descriptivo (el caso del IPCC). Una mayor lejanía a este núcleo (aunque todavía en el marco de la institucionalidad global) abrirá el campo para la producción de un conocimiento más prescriptivo y por tanto más crítico.

De la resolución de estos debates y de la capacidad tanto de Alianza como del resto de actores implicados en esta propuesta resultará la propuesta final.

ⁱ Economistas sin Fronteras, (2013) La agenda de desarrollo post 2015, ¿más de lo mismo o principio de la transformación? Dosieres Economistas Sin Fronteras, N° 11, Disponible en <http://www.ecosfрон.org/portfolio/dossier-no-11-la-agenda-de-desarrollo-post-2015-mas-de-lo-mismo-o-el-principio-de-la-transicion/>

ⁱⁱ Social Watch, (2014) Means to Ends. Disponible en http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Social-Watch-Report-Overview2014_eng.pdf

ⁱⁱⁱ UN, (2014), The state of global partnership for development. Disponible en http://www.un.org/millenniumgoals/2014_Gap_Report/MDG%20Gap%20Task%20Force%20Report%202014_full%20report_English.pdf

^{iv} Martínez, Pablo y Medina, José (2013) Formación de un Panel Internacional para la erradicación de la pobreza y la desigualdad, Cuadernos 2015 y más, Plataforma 2015 y más. Madrid.

^v Disponible en <http://alianzacontralapobreza.org/wp-content/uploads/Declaraci%C3%B3n-de-Madrid1.pdf>

^{vi} Un buen repaso a las distintas visiones políticas y académicas en torno al desarrollo aparece en UNCETA, Koldo, “*Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones*”, *Carta Latinoamericana*, 7 (2009), D3E- CLAES, Montevideo, 35 pp.

^{vii} Stakeholder, que en castellano podríamos traducir como “parte interesada”, es la calificación que desde las Naciones Unidas se otorga a cada uno de los distintos actores que participan de la negociación.

^{viii} PINGEOT, Lou, (2014), La influencia empresarial en el proceso post-2015. Cuadernos 2015 y más, Plataforma 2015 y más, Madrid. Disponible en <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1586/la-influencia-empresarial-en-el-proceso-post-2015/#.VKDy1sAA>

^{ix} Un buen resumen de esta investigación, que ha producido una gran cantidad de documentos sobre estos temas está en Nicola Jones, Ajoy Datta and Harry Jones, (2012) Knowledge, policy and power: Six dimensions of the knowledge–development policy interface, ODI, Londres. Disponible en <http://www.odi.org/publications/3790-knowledge-development-policy-interface>