Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Presentación

DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Los países de América Latina vienen realizando en los últimos años notables esfuerzos por consolidar su crecimiento y por mejorar los niveles de vida de sus ciudadanos. Pese a los logros obtenidos, todavía hoy casi 200 millones de personas en la región, el 36,5% de su población total, se ve obligada a subsistir con menos de dos dólares diarios y tiene pocas posibilidades reales de mejorar su situación y la de sus hijos. La superación de la pobreza y la consecución del desarrollo se han convertido en objetivos explícitamente asumidos por la comunidad internacional al respaldar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000, compromiso que ha producido un constatable aumento de los fondos de ayuda al desarrollo. Sin embargo, y pese a los graves problemas de pobreza que padece América Latina, la región ocupa un rol cada día más marginal en el sistema de cooperación, con porcentajes de recursos que no dejan de decrecer. El hecho de que los latinoamericanos sean Países de Renta Media, les convierte en receptores mucho menos importantes para los donantes que los países menos adelantados, como los del África Subsahariana.

Considerando este contexto, los ensayos y avances de investigación que integran este número de la revista ***Circunstancia*** plantean diferentes problemas y debates relacionados con la necesidad de seguir cooperando con la región y con la forma de hacerlo para que los recursos allí dirigidos tengan impactos realmente sustantivos. Se abordan así desde cuestiones generales a estudios de caso muy específicos. Entre las cuestiones más generales se encuentran la importancia de definir con claridad los retos que el desarrollo plantea en América Latina para diseñar las respuestas más adecuadas (P. Martínez Osés y N. Zúñiga); o el papel que pueden jugar en la promoción del desarrollo actores diversos como los propios países latinoamericanos, la cooperación española o la sociedad civil (J.M. Vera y C. Xalma, L. Ruiz Jiménez y M. Coscione). Como estudios de caso específicos, se presentan dos análisis de los resultados que los programas de cooperación tienen en los países latinoamericanos con las consiguientes propuestas para mejorar su eficacia (J.M. Larrú y G. Rico). Las colaboraciones se sumergen entonces en los debates más actuales que tienen lugar hoy en el sistema de ayuda internacional y son reflejo tanto de los temas que más preocupan en la agenda de desarrollo, como de las diferentes maneras de enfrentarlos que existen.

Laura Ruiz Jiménez.
(Coordinadora del número)

Imprimir

Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Ensayos

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

- *Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur*
  Cristina Xalma y José María Vera
- *Organismos Multilaterales Iberoamericanos:¿Socios especiales para la Cooperación Española?*
  Laura Ruiz Jiménez
- *Desigualdad y sostenibilidad en Latinoamérica: desafíos para la izquierda globalizada*
  Pablo José Martínez Osés
- *Afrontar la pobreza indígena*
  Nieves Zúñiga
- *La eficacia de la ayuda al desarrollo: el caso peruano*
  José María Larrú
- *¿Ha contribuido la cooperación española a reducir la pobreza en Bolivia? Efectividad de la ayuda y Coherencia de políticas*
  Graziela Rico Pérez

Imprimir

Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Ensayos

IBEROAMÉRICA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Cristina Xalma y José María Vera

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords

Artículo en PDF

Resumen:
Durante los últimos años, los países iberoamericanos han pasado a participar de la cooperación internacional ejerciendo un doble rol: el de receptores de una cada vez menor AOD mundial; y el de oferentes de una cooperación destinada a otros países en desarrollo. Desde este último rol los países han contribuido al renovado auge de la denominada Cooperación Sur-Sur. Una modalidad de cooperación que, aún no siendo nueva, se encuentra en pleno proceso de definición. El presente artículo repasa los orígenes de la Cooperación Sur-Sur y analiza el modo en que ésta se expande entre los países iberoamericanos..

Palabras clave:
Iberoamérica, Países de Renta Media, Cooperación sur-Sur, cooperación horizontal, Cooperación Triangular.

Volver

Abstract:
Many Iberoamerican countries have built significant financial and technical capacities. They have begun to transfer some of theses resources to other Iberoamerican countries, that are encouraging the South-South Cooperation. This paper describes the development process of the South-South Cooperation in the world and analyses the Iberoamerican countries participation on it.

Keywords:
South-South Cooperation, Iberoamerican Cooperation.

Volver

Imprimir

IBEROAMÉRICA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Cristina Xalma y José María Vera

Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur

La evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial desde el año 2000 hasta hoy, ha estado marcada por una doble tendencia: el aumento de los fondos globales destinados al desarrollo (después de unos años de franca reducción); y la concentración de los recursos movilizados en los países de menor nivel de renta relativa. La consecuencia de ello ha sido la pérdida de participación de los países denominados de ingresos medios en la AOD mundial.

Esto ha afectado muy particularmente a los países iberoamericanos, la mayoría de los cuáles clasifican como Países de Renta Media.[1] Este contexto ha favorecido, sin embargo, que estos países busquen otra forma de participación en la cooperación internacional. En este sentido, la mayoría de ellos han aprovechado las capacidades que han desarrollado en los últimos años para pasar a ofrecer cooperación a otros países con niveles de desarrollo iguales o inferiores. Con ello han contribuido, además, a convertir a la región iberoamericana en un actor clave en el renovado auge que está experimentando otra modalidad de cooperación: la denominada Cooperación Sur-Sur.

El presente artículo profundiza en la relación que existe entre Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur. Para ello el artículo realiza una aproximación a la historia de la Cooperación Sur-Sur y a sus principios, rasgos y modalidades básicas. A continuación, estudia el modo en que los países miembros de la Conferencia Iberoamericana participan de la Cooperación Sur-Sur en sus distintas modalidades: la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral y la Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional. Añade, además, un análisis de lo que acontece con otra modalidad que, aún no siendo estrictamente Sur-Sur, sirve a su impulso: la Cooperación Triangular. Finalmente y a modo de conclusión, enumera los principales retos que la Cooperación Sur-Sur enfrenta en la región.

Cabe señalar aquí, que el principal documento de referencia para este artículo son el primer y el segundo (todavía en elaboración) Informe sobre la Cooperación

Sur-Sur en Iberoamérica realizado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

La Cooperación Sur-Sur: aproximación histórica y conceptual

Reseña histórica

Si hubiera que datar el nacimiento de la Cooperación Sur-Sur, distintos especialistas (entre éstos la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo -PNUD-) situarían como fecha de referencia 1954, el año en que se registró la primera acción de cooperación enmarcada en un intercambio entre países en desarrollo. En efecto, durante el transcurso de dicho año Tailandia (hoy la segunda economía más importante del Sudeste Asiático) ejecutó acciones puntuales de cooperación en otros países de la región.

Pronto Corea, India y Singapur (entre otros) imitaron y reprodujeron sus pasos. Todos estos países empezaron así a desarrollar un rol dual en el ámbito de la cooperación internacional. Más específicamente, estos países pasaron a ofrecer cooperación a otras naciones en desarrollo sin que ello impidiera que siguieran recibiendo importantes cantidades de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Casos relevantes fueron los de Corea e India quiénes, a principios de los sesenta, combinaron la oferta de cooperación con la captación de una décima parte y una tercera parte, respectivamente, del total de la AOD destinada a Asia.

La ubicación de estas acciones en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur se produjo, sin embargo, a posteriori. En este sentido, los hechos han antecedido a las palabras y han sido las acciones que se han ido sucediendo las que han ido empujando los debates que han ayudado a identificar qué es y qué no es Cooperación Sur-Sur. Unos debates que, en marcos de discusión fundamentalmente multilaterales, han ido delimitando los principios, rasgos y modalidades sobre las que se ha construido e impulsado este tipo de Cooperación.

En efecto, desde la primera mitad de los sesenta hasta la actualidad, se suceden una serie de eventos y reuniones que permiten ir delimitando

conceptualmente la Cooperación Sur-Sur. Se trata de eventos celebrados en el marco del sistema de las Naciones Unidas (Asamblea General, Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur, UNCTAD, CEPAL ó el Grupo de los 77, entre otros); pero también de otras alianzas y organismos intergubernamentales como son el Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL) o el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Un seguimiento a estos eventos muestra las etapas por las que ha transitado la Cooperación Sur-Sur.

En la década de los sesenta, el debate sobre la Cooperación Sur-Sur viene marcado por el nacimiento, en 1964 y en Ginebra, de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (la UNCTAD) así como del Grupo de los 77 (G77). Desde ambos foros se impulsan la Cooperación Técnica y la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CTPD y CEPD, respectivamente), dos modalidades de Cooperación Sur-Sur todavía poco integradas entre sí.

La década de los setenta es, sin duda alguna, la más activa en términos de definición e impulso a la Cooperación Sur-Sur. Se trata de una década muy marcada por el empuje que las recién independizadas excolonias desean conferir a un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En este contexto, los nuevos países tienen la percepción de que los flujos de AOD mundial son insuficientes para satisfacer sus necesidades de desarrollo. Asimismo, toman conciencia de sus capacidades nacionales y colectivas. La conjunción de estos elementos favorece que los nuevos Estados apuesten por la Cooperación Sur-Sur como opción para promover su desarrollo. Actores como el Movimiento de los No Alineados (MNOAL) y el G77 juegan un papel importante. Valga para ilustrar lo anterior las celebraciones, en el año 1976, de la V Conferencia de Jefes de Estados del MNOAL (Colombo, Sri Lanka) y de la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) organizada por el G77 en Ciudad de México (México). De la primera nace, bajo el consenso de los 86 países que entonces constituyen el MNOAL, el primer Programa de Acción para la CEPD. De la segunda emanan las medidas que apoyan la implementación de ese Programa de Acción.

Pero los avances más relevantes de la década se fraguan, también, en el marco de la ONU. Así, Naciones Unidas hace uso de la celebración anual de su Asamblea General para buscar fórmulas que permitan complementar la incipiente Cooperación Sur-Sur con la tradicional Cooperación Norte-Sur. En la búsqueda de la estrategia adecuada para lograr este objetivo apuesta por la ubicación de esta nueva modalidad de cooperación en un marco multilateral. Fruto de este trabajo emanan dos resultados importantes para el impulso de la cooperación que nos ocupa: el nacimiento, en 1974 y como dependencia del PNUD, de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur (SUSSC, por sus siglas en inglés); y la adopción, en 1978 y con el consenso de 138 países, del Plan para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), también conocido como Plan de Acción de Buenos Aires por el nombre de la ciudad en que tuvo lugar la convocatoria.

Tras una década tan fructífera, los ochenta marcan un nuevo punto de inflexión. La crisis económica (especialmente notable en América Latina) afecta a la cooperación internacional en todas sus modalidades. En este sentido, no se registran acciones de cooperación importantes entre países en desarrollo, ni tampoco eventos de especial relevancia (Abarca, 2001). La única excepción está ligada al continente americano y tiene que ver con la celebración, en 1981, de la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre CEPD que tiene lugar en Caracas (Venezuela) y de la que nace un Programa de Acción para el fomento de esta cooperación.

Debe esperarse hasta mitad de los noventa para que la Cooperación Sur-Sur recupere su impulso e inicie un nuevo período de expansión, una etapa de renovado auge que se extiende hasta la actualidad. En efecto, durante la década de los noventa el crecimiento económico experimentado por algunos países en desarrollo contribuye a fortalecer algunas de sus capacidades internas (Naslausky, 2002). Este fortalecimiento mejora las opciones de estos mismos países como oferentes de cooperación. La coincidencia de este hecho con su progresivo desplazamiento como receptores de una AOD mundial en franca tendencia a la

reducción (Abarca, 2001), convierte la Cooperación Sur-Sur en una buena herramienta de avance hacia el desarrollo.

Así, en 1995, el Comité de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Revisión de la CTPD elabora los "Nuevos Lineamientos para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo". Dentro de este nuevo marco de acción destaca el impulso a los denominados Países Pivotes, identificados como tales tanto por su trayectoria en la Cooperación Sur-Sur como por sus posibilidades de impulso a esta modalidad. Algunas de las experiencias protagonizadas por estos países (entre éstas las de los iberoamericanos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México y Perú) se recogen en la reunión que en 1997 convocan el PNUD y el Gobierno chileno en la ciudad de Santiago. Asimismo, en 1996, la Unidad Técnica de Cooperación Sur-Sur del Sistema Económico Latinoamérica (SELA), convoca una reunión regional para Directores de Cooperación Técnica que sirve para avanzar en un debate también abierto desde Naciones Unidas: el del avance en la complementariedad entre la Cooperación Técnica y la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo.

Iniciada ya la presente década, la Declaración del Milenio del año 2000 y la Conferencia de Monterrey sobre Financiación al Desarrollo de 2002 representan el compromiso de las fuentes tradicionales de cooperación tanto con el aumento de los flujos de AOD mundial como con su concentración en los países con menores niveles de desarrollo relativo. En este contexto, se refuerzan las dificultades de los países con rentas medias de seguir optando a la AOD mundial, lo que actúa de nuevo a favor de una potenciación del intercambio de capacidades entre estos países en desarrollo. En este sentido, a partir del año 2000 se suceden una serie de eventos cuyo objetivo principal es explorar al máximo las posibilidades que la Cooperación Sur-Sur ofrece en el ámbito de la cooperación internacional. Destaca la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur (también conocida como Segunda Cumbre del Sur) celebrada en Qatar en el año 2005. En dicha Cumbre se aprueba el denominado Plan de Doha, un Plan cuya adopción debería permitir, tal y

como señala explícitamente, "*un impulso definitivo a la Cooperación Sur-Sur en todas las regiones del mundo y en todas sus modalidades*".

En la actualidad, el debate abierto en torno a la Cooperación Sur-Sur no deja de coincidir con un auge significativo de esta nueva forma de cooperar. El Informe del Comité de Alto Nivel presentado durante la última Asamblea General de Naciones Unidas (Nueva York, 2007) confirma que la Cooperación Sur-Sur, en todas sus modalidades, se encuentra en estado de constante expansión. Tal y como señalan Das, De Silva y Zhou (2007) lo acontecido a nivel internacional en términos de un aumento de los flujos comerciales y financieros entre los países del Sur, estaría reflejando el importante nivel de desarrollo que estos países han logrado imprimir a algunas de sus capacidades técnicas y financieras, así como sus cada vez mayores posibilidades de transferencia hacia otros países. Esta nueva etapa de auge de la Cooperación Sur-Sur estaría protagonizada por un nutrido grupo de países,[2] entre los que destacarían Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba y México (es decir, seis de los ochos países iberoamericanos que hoy son también Países Pivotes de la Cooperación Sur-Sur), más Venezuela, cuya actividad se habría intensificado muy especialmente en los últimos años.

Principios y modalidades de la Cooperación Sur-Sur

La Cooperación Sur-Sur es un concepto de difícil delimitación. Según afirma la Unidad Especial del PNUD responsable de su impulso y seguimiento, el problema radica en que esta forma de cooperación abarca un espectro muy amplio de colaboraciones entre países en desarrollo. Así, dentro de ésta pueden ser incluidas todas las colaboraciones abordadas desde una de estas tres dimensiones: Política, Económica y Técnica (Das, De Silva, Zhou, 2007).

De hecho, y tal y como se desprende de las líneas desarrolladas anteriormente, la evolución de la Cooperación Sur-Sur no puede desligarse de la trayectoria que han seguido dos de sus componentes: la Cooperación Técnica y la Cooperación

Económica entre Países en Desarrollo (CTPD y CEPD, respectivamente). La frontera entre ambas, sin embargo, es difusa.

En efecto, la definición más completa sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo vuelve a proceder de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD. Según ésta, la CTPD se refiere a todo aquél "*proceso"* por el cuál *"dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y know how tecnológico*".[3] Conforme a ello, la CTPD tiende a instrumentalizarse sobre asistencias técnicas (consultorías, asesorías, cursos de formación...). Su resultado más inmediato es la potenciación mutua de determinadas capacidades sectoriales (por ejemplo en educación, salud, infraestructura, turismo…) con impactos sobre algún aspecto del desarrollo económico y social de los países implicados.

Por su parte y también según el PNUD, la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo "*se refiere, fundamentalmente, a la Cooperación Sur-Sur que se establece en los ámbitos del comercio y las finanzas*" (Das, De Silva, Zhou, 2007). A través de la CEPD se pretende "*racionalizar, diversificar y dinamizar*" las corrientes económicas entre países en desarrollo (Declaración de Colombo, 1976) (CEPAL y SEGIB, 2007) para con ello "*lograr un crecimiento y un desarrollo sostenido"*.[4] Conforme a ello, la CEPD tiende a combinar el uso de asistencias técnicas con instrumentos de naturaleza bien distinta como son, por ejemplo, la coordinación de políticas económicas. En su intento de lograr un impulso del intercambio comercial y financiero que favorezca el desarrollo, esta modalidad de cooperación acaba afectando a otros sectores estratégicos de la economía como pueden ser el transporte o la energía. Por sus características, la CEPD tiende a aparecer asociada tanto a estrategias de desarrollo como a la construcción de esquemas de integración regional.

En cualquier caso, aquello que permite que ambas modalidades respondan a una cooperación Sur-Sur excede al simple hecho de que la colaboración se establezca entre países en desarrollo. En este sentido, lo que efectivamente

identifica y diferencia a la Cooperación Sur-Sur es su asociación con unos principios de funcionamiento básicos. Estos son:

- La horizontalidad. La Cooperación Sur-Sur exige que los países colaboren entre sí en términos de socios. Esto significa que, más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre ellos, la colaboración se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones.
- El consenso. La ejecución de una acción de Cooperación Sur-Sur debe haber sido sometida a consenso por los responsables de cada país, y ello en marcos de negociación común, como pueden ser las comisiones mixtas o sus equivalentes.
- La equidad. La Cooperación Sur-Sur debe ejercerse de un modo tal que sus beneficios (a menudo consistentes en la potenciación mutua de capacidades críticas para el desarrollo) se distribuyan de manera equitativa entre todos los participantes. Este mismo criterio debe aplicarse a la distribución de costos, que deben asumirse de manera compartida y proporcional a las posibilidades reales de cada contraparte.

Cooperación Triangular: palanca de apoyo a la Cooperación Sur-Sur

Tal y como ya se ha comentado, la Cooperación Horizontal Bilateral permite aprovechar las capacidades sectoriales alcanzadas por algunos países en desarrollo e instalarlas en otros que necesitan cubrir las carencias manifestadas en esos mismos sectores. El bajo coste relativo de estas acciones es una gran ventaja a la hora de impulsar esta modalidad. Sin embargo y todavía en demasiadas ocasiones, la escasa financiación de la que disponen los países en desarrollo sigue siendo un obstáculo a la ejecución de un mayor número de acciones de Cooperación Sur-Sur. Una opción válida para la superación de este problema es el impulso a otra modalidad de Cooperación Internacional: la denominada Cooperación Triangular.

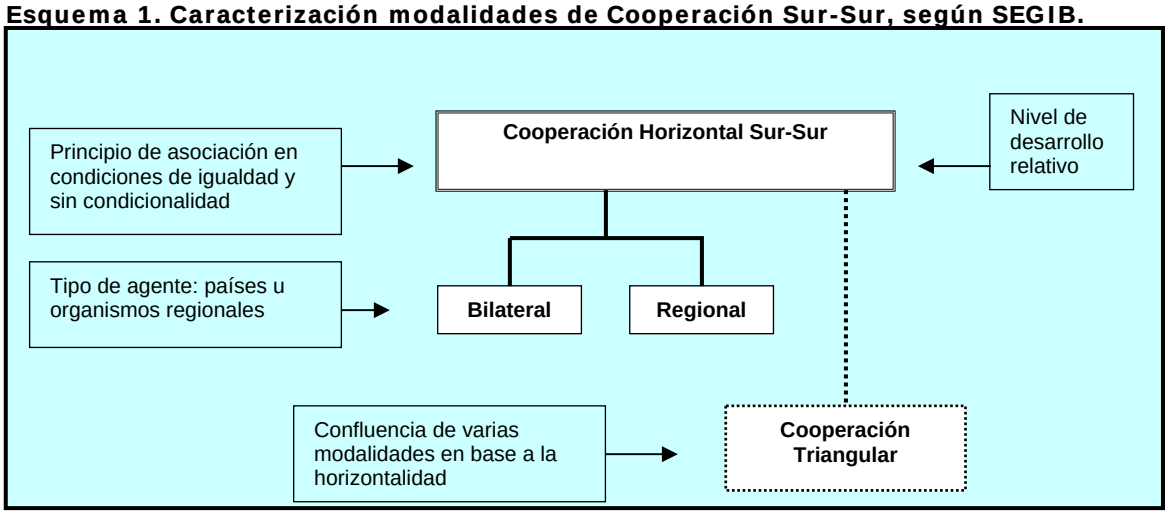
Así lo sugiere la propia definición de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD, quien afirma que la Cooperación Triangular consiste en aquella *"Cooperación Técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del norte u organismos internacionales"* (Das, De Silva, Zhou, 2007). Como se desprende de lo anterior, la Cooperación Triangular está estrechamente relacionada con la Horizontal. Asimismo, su formato "mixto" permite que en esta modalidad de Cooperación Triangular confluyan todo tipo de actores (Norte y Sur) con todo tipo de recursos (asistencias a la vez técnicas y financieras).

Sus características también permiten que la Cooperación Triangular integre los elementos que identifican a la Cooperación Sur-Sur (horizontalidad, consenso, equidad). Sin embargo, no se limita a ésta y va más allá, lo que permite que sea asumida como puente de articulación entre la Sur-Sur y la Norte-Sur. Así queda recogido en la Declaración de Marrakech aprobada por el G77 durante la Primera Cumbre del Sur de 2003, la cual entiende la Cooperación Triangular como una expresión de la relación entre ambos tipos de cooperaciones.[5]

La Horizontalidad como principio rector de las modalidades SEGIB

Las modalidades de Cooperación Sur-Sur adoptadas por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) se enmarcan en la cooperación de carácter técnico. Asimismo, la SEGIB no se refiere a la Cooperación Sur-Sur sino a la Cooperación Horizontal Sur-Sur. Este cambio de denominación se explica por la importancia que este organismo concede a la formulación de la Cooperación Sur-Sur sobre principios realmente solidarios. En consecuencia, la SEGIB entiende que esta forma de cooperación excede al simple intercambio entre países en desarrollo, y pone el acento se ha puesto en la necesidad de que la relación entre los países se establezca en términos de iguales.

Esquema 1. Caracterización modalidades de Cooperación Sur-Sur, según SEGIB.



Fuente: SEGIB, a partir del consenso entre los países miembros de la Conferencia Iberoamericana.

El Esquema 1 muestra las formas bajo las que se puede presentar la *Cooperación Horizontal Sur-Sur* cuando se tienen en cuenta el tipo de agentes que participan en ella: *Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral* y el *Regional*.

Conforme a lo anterior, se entiende que la *Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral* se produce cuando dos países intercambian experiencias o recursos (financieros, técnicos y/o humanos) a modo de socios. Dicho intercambio respeta los principios de horizontalidad, consenso y equidad, lo que garantiza tanto una interlocución igualitaria entre los países como una distribución de costos y beneficios proporcional a las posibilidades de cada cuál. La *Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional*, por su parte, hace referencia a la cooperación que varios países desarrollan dentro del marco de espacios y organismos regionales. Su singularidad radica en la génesis de sus proyectos, una génesis que deben reproducir las pautas de un proyecto horizontal participado simultáneamente por varios Gobiernos.

Finalmente, se analizan aquellas experiencias regionales que, aún no siendo Sur-Sur, tengan lugar en el ámbito de la *Cooperación Triangular.* Asimismo, se ha decidido asumir la definición más extendida de esta modalidad de cooperación internacional, insistiendo, no obstante, en que surge de una experiencia de carácter horizontal que establece el intercambio de capacidades entre dos países en desarrollo que dialogan de igual a igual. Se ha asumido, además, que el tercer

actor pueda ser un país desarrollado, un organismo multilateral u otro país en desarrollo. En este último caso, se estaría ensayando una variante singular, equivalente a lo que el PNUD denominaría Cooperación Sur-Sur-Sur.

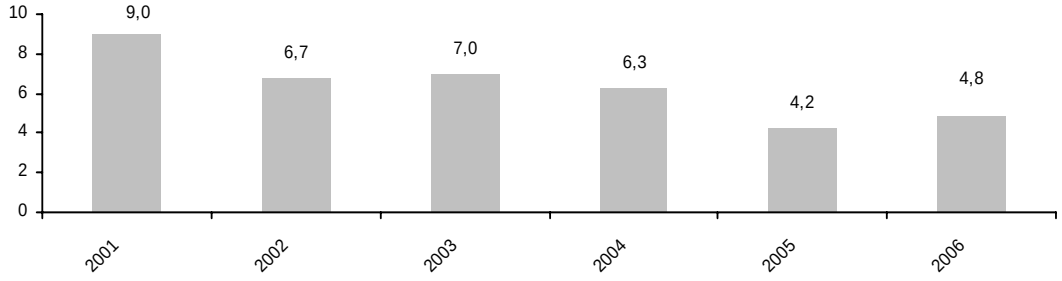
La Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica: un fenómeno en auge

El renovado auge que la Cooperación Sur-Sur ha experimentado en Iberoamérica en el transcurso de los últimos años, se produce en un escenario de desplazamiento de la región como receptora de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Así, y durante el transcurso de la última década, tanto la Declaración del Milenio del año 2000 como la posterior celebración de la Cumbre de Monterrey sobre financiación al desarrollo han sido determinantes en las tendencias que ha registrado la AOD mundial. Ambos acontecimientos explican, por un lado, el impulso al alza de los recursos destinados a la cooperación internacional tras años de progresiva reducción; y, por el otro lado, su reorientación en favor de los países con menores niveles de ingresos relativos. Coyunturalmente, sin embargo, el monto de ayuda final ha superado con creces al que se destina al cumplimiento de los compromisos adquiridos en las Cumbres del Milenio y de Monterrey. Esto se explica por los fondos desviados a Afganistán e Irak que, a su vez, han generado el efecto, sólo ilusorio, de que los países en desarrollo con mayores niveles de ingresos relativos no han sido desplazados como receptores de ayuda internacional.

Estos mismos acontecimientos han marcado las tendencias registradas por la ayuda destinada a Iberoamérica, una región donde todos los países receptores (a excepción de Nicaragua) clasifican como Países de Renta Media. Así, a lo largo de la última década, los fondos destinados a nuestra región han aumentado poco. El menor incremento de esta ayuda en relación con la destinada no sólo al conjunto de los países en desarrollo sino, sobre todo, a Irak, explica que nuestra región haya perdido participación tanto dentro de la AOD mundial como sobre la ayuda que se ha enviado a las naciones de ingresos medios.

Gráfico 1. Participación de Iberoamérica como receptor de la Ayuda Oficial al Desarrollo neta mundial. 2001-2006.
Participación, en porcentaje



Fuente: Elaborado por SEGIB a partir de datos CAD (OCDE) (2008)

Iberoamerica y la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral

Los países iberoamericanos se muestran crecientemente activos en la participación y el impulso a acciones de *Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral*. Para mostrar dicha actividad, la información aportada por los países se ha resumido a través de un instrumento de análisis: las matrices de oferta y recepción de cooperación. En dichas matrices, el sombreado de la cuadrícula aporta varias informaciones: confirma la participación de los países alineados con esa casilla en acciones de *Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral*; señala el rol bajo el que cada uno de esos dos países ha concretado dicha participación (como *socio oferente* -rol del país que se ubica en la fila correspondiente a la casilla sombreada-; como *socio receptor* -rol referido ahora al país ubicado en la columna asociada-). Cabe añadir, además, que en cualquiera de los casos los países se clasifican por nivel de renta (Países de Renta Baja, Renta Media-Baja y Renta Media-Alta), según criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). El uso de este criterio se justifica con el objeto de ir avanzando en la relación que pueda estar estableciéndose entre los niveles de renta alcanzados por los países y su dinámica de participación en la *Cooperación Horizontal Sur-Sur*.

Una lectura de la Matriz 1 permite obtener algunas conclusiones de carácter general. Dichas conclusiones están ligadas al modo en que el nivel de desarrollo alcanzado por los distintos países influye en el grado de actividad que mantienen.

Matriz 1. Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral, entre Países Iberoamericanos[a.] 2006.
SI/ ofrece/recibe cooperación

		Receptores																		
		PRB	PRM-Baja											PRM-Alta						
	Oferentes	Nicaragua	Bolivia	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Argentina	Chile	Costa Rica	México	Panamá	Uruguay	Venezuela
PRB	Nicaragua	X																		
PRM Baja	Bolivia		X																	
	Brasil			X																
	Colombia				X															
	Cuba					X		(c)					(c)		(d)		(b)			
	Ecuador						X													
	El Salvador							X												
	Guatemala								X											
	Honduras									X										
	Paraguay										X									
	Perú											X								
	R. Dominicana												X							
PRM Alta	Argentina													X						
	Chile (f)														X					(d)
	Costa Rica															X				
	México					(b)											X			
	Panamá																	X		
	Uruguay																		X	
	Venezuela																			X

(a) La información disponible se refiere a los proyectos en ejecución durante el año 2006, a excepción de los datos de Argentina y Perú (referidos al año 2005) y de Cuba y Venezuela (países cuya información se refiere a los programas que ya se han ejecutado o que se están ejecutando en el bienio 2006-07).
(b) La cooperación entre Cuba y México se supone con costos compartidos. Aunque se han firmado varios acuerdos, actualmente están paralizados.
(c) Se incluirían si se añaden las becas para estudiar medicina en la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM)
(d) Sólo si se incluyen becas

Fuente: SEGIB a partir de las declaraciones de las Agencias de Cooperación y/o Ministerios de Relaciones Exteriores.

Así, los países con niveles de ingresos relativamente más altos tienden a participar en un mayor número de acciones. En este sentido, Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Venezuela son los que impulsan un mayor número de proyectos de *Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral*. Su implicación, además, es ejerciendo el doble rol de receptores y donantes. Mientras tanto, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en Centroamérica; Bolivia, Ecuador y Perú en la zona andina; Paraguay en el Cono Sur y República Dominicana en El Caribe son los principales receptores de esta cooperación. Paradójicamente, comparten este perfil países de un mayor nivel de riqueza como Costa Rica, Panamá y Uruguay.

Perfil regional de capacidades y necesidades

Las matrices 2 diferencian las acciones realizadas en el marco de la *Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral* en sus correspondientes sectores de actividad (Infraestructuras y servicios sociales; Infraestructuras y servicios económicos; Sectores productivos y Multisectorial), según establece la clasificación utilizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La observación de estas matrices sugiere que el nivel relativo de desarrollo de cada país también influye sobre el perfil sectorial de su cooperación.

Efectivamente, el mayor grado de desarrollo está ligado a una acción más diversificada, y viceversa. Los países más activos participan en acciones de los ámbitos social y económico, pero también en otros como el medio ambiente o la prevención frente a desastres naturales. Mientras tanto, los países con menor desarrollo participan de un tipo de cooperación más especializada que tiende a afectar a los sectores más básicos de esas mismas áreas económica y social.

Las diferencias pueden observarse incluso en el ámbito exclusivo de lo socioeconómico. A modo de ilustración, mientras los países de mayor riqueza relativa participan en proyectos sociales ligados al fortalecimiento institucional, los de menores ingresos están relacionados con servicios básicos de salud y educación. En lo económico, los primeros participan de actividades científico – tecnológicas o del ámbito de las telecomunicaciones, mientras los segundos siguen centrados en proyectos agrícolas o pesqueros, muy relacionados con la alimentación y la soberanía alimentaria.

En cualquier caso, los patrones no están estancados. Así, por ejemplo, los países centroamericanos, de los más pobres de la región, acompañan la recepción de proyectos educativos o de salud con otros que contribuyen a fortalecer sus instituciones para paliar los impactos de sendas guerras. Por su parte, Cuba, muy activo en *Cooperación Sur-Sur*, mantiene un perfil muy especializado, en este caso en el área de lo social (salud y educación).

Matrices 2. Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral entre Países Iberoamericanos, según sectores CAD. 2006.

SI/ ofrece/recibe cooperación

2.A. Grupo 1. Infraestructura y servicios sociales

		Receptores																		
		PRB	PRM-Baja										PRM-Alta						
	Oferentes	Nicaragua	Bolivia	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Argentina	Chile	Costa Rica	México	Panamá	Uruguay	Venezuela
PRB	Nicaragua	■							▒	▒										
PRM-Baja	Bolivia		■																	
	Brasil	▒		■	▒							▒								
	Colombia				■	▒		▒	▒	▒	▒	▒	▒				▒	▒	▒	
	Cuba	▒	▒	▒	▒	■	▒		▒	▒	▒	▒	▒	▒		▒	▒	▒	▒	▒
	Ecuador						■													
	El Salvador							■												
	Guatemala								■											
	Honduras									■										
	Paraguay										■									
	Perú							▒			▒	■								
	R. Dominicana												■							
PRM-Alta	Argentina		▒						▒	▒	▒	▒		■		▒	▒	▒		
	Chile	▒			▒				▒		▒		▒		■	▒				
	Costa Rica															■				
	México	▒			▒	▒	▒		▒	▒	▒	▒	▒	▒		▒	■	▒		
	Panamá																	■		
	Uruguay																		■	
	Venezuela	▒	▒		▒		▒	▒	▒	▒	▒	▒	▒		▒	▒				■

2.B. Grupo 2. Infraestructura y servicios económicos

		Receptores																		
		PRB	PRM-Baja										PRM-Alta						
	Oferentes	Nicaragua	Bolivia	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Argentina	Chile	Costa Rica	México	Panamá	Uruguay	Venezuela
PRB	Nicaragua	■																		
PRM-Baja	Bolivia		■																	
	Brasil			■		▒										▒				
	Colombia				■											▒				
	Cuba					■												▒		
	Ecuador						■													
	El Salvador							■												
	Guatemala								■											
	Honduras									■										
	Paraguay										■									
	Perú											■								
	R. Dominicana												■							
PRM-Alta	Argentina						▒							■		▒				
	Chile						▒								■					
	Costa Rica															■				
	México				▒	▒			▒			▒				▒	■			
	Panamá																	■		
	Uruguay																		■	
	Venezuela	▒	▒			▒								▒	▒	▒				■

2.C. Grupo 3. Sectores productivos

		Receptores																		
		PRB	PRM-Baja											PRM-Alta						
	Oferentes	Nicaragua	Bolivia	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Argentina	Chile	Costa Rica	México	Panamá	Uruguay	Venezuela
PRB	Nicaragua	■																		
PRM-Baja	Bolivia		■																	
	Brasil	▒		■	▒	▒						▒				▒				
	Colombia				■					▒	▒	▒					▒			
	Cuba				▒	■			▒				▒						▒	
	Ecuador						■													
	El Salvador							■												
	Guatemala								■											
	Honduras									■										
	Paraguay										■									
	Perú											■								
	R. Dominicana												■							
PRM-Alta	Argentina	▒	▒		▒	▒		▒		▒	▒			■			▒			
	Chile	▒			▒	▒						▒			■					
	Costa Rica															■				
	México	▒			▒								▒	▒		▒	■	▒		
	Panamá																	■		
	Uruguay					▒													■	
	Venezuela	▒			▒							▒				▒				■

2.D. Grupo 4. Multisectorial

		Receptores																		
		PRB	PRM-Baja											PRM-Alta						
	Oferentes	Nicaragua	Bolivia	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Argentina	Chile	Costa Rica	México	Panamá	Uruguay	Venezuela
PRB	Nicaragua	■																		
PRM-Baja	Bolivia		■																	
	Brasil			■		▒						▒								
	Colombia				■				▒		▒									
	Cuba				▒	■													▒	
	Ecuador						■													
	El Salvador							■												
	Guatemala								■											
	Honduras									■										
	Paraguay										■									
	Perú											■								
	R. Dominicana												■							
PRM-Alta	Argentina		▒		▒						▒		▒	■						
	Chile								▒			▒			■	▒				
	Costa Rica															■				
	México	▒			▒		▒		▒			▒					■	▒		
	Panamá																	■		
	Uruguay																		■	
	Venezuela											▒								■

Fuente: SEGIB a partir de las declaraciones de las Agencias de Cooperación y/o Ministerios de Relaciones Exteriores al cuestionario remitido. Ver anexo para consultar las respuestas de cada país.

La Cooperación Triangular

Un análisis de los proyectos de Cooperación Triangular de los que participan los países iberoamericanos, muestra una serie de constantes que se repiten, tanto en términos de países como de sectores de actividad. Por un lado, muestra que Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Venezuela junto a Costa Rica y, más ocasionalmente, Perú, vuelven a ser los países que protagonizan un mayor número de acciones dentro de esta modalidad de cooperación. Por el otro lado, se observa cierto sesgo de la Cooperación Triangular hacia las acciones más relacionadas con los sectores productivos (sobre todo de las ligadas a las infraestructuras y a las políticas que las impulsan). Mientras tanto, los proyectos sociales tienen una presencia relativamente menor.

En cualquier caso, puede afirmarse que todas las acciones de cooperación muestran un alto grado de transversalidad, en tanto en cuánto tienden a afectar a varios sectores simultáneamente. En este mismo sentido, en el conjunto de las acciones y con independencia de la modalidad, se observa un claro impulso a lo social (sobre todo de la educación) como eje fundamental del desarrollo; también, una apuesta por acciones que, mostrando un corte más productivo, tienen claras repercusiones sobre el bienestar de la población. Lo anterior queda ilustrado, por ejemplo, a través de las acciones que versan en torno a la agricultura y la seguridad alimentaria. Se echan en falta, sin embargo, más acciones en algunos sectores básicos como el tratamiento de aguas y la salud reproductiva.

Finalmente, la mayor parte de la financiación que apoya la Ccoperación Triangular es asumida por actores externos (fundamentalmente, Alemania, Japón y los Organismos de Naciones Unidas). Aún así, se registran algunas acciones con participantes sólo iberoamericanos, financiadas bien por España (el segundo donante bilateral más importante para la región) o Andorra, bien por Argentina, Chile, Colombia, Cuba y Venezuela.

La Cooperación Horizontal Regional: análisis del caso iberoamericano

Mecanismos de Cooperación Regional

En el marco de los diversos sistemas de concertación e integración regional, los países latinoamericanos llevan años desarrollando mecanismos de cooperación que apuntan a:

- Abordar retos comunes que trascienden las fronteras nacionales y requieren de la actuación regional.
- Fortalecer la integración regional a través del desarrollo de diversos programas sectoriales entre gobiernos, otras administraciones públicas y organizaciones sociales.
- Facilitar la captación de recursos de la cooperación internacional dirigidos a programas regionales.

Estos mecanismos se desarrollan, entre otros, en el marco de:

- SICA, Sistema de Integración Centroamericana.
- CAN, Comunidad Andina de Naciones.
- MERCOSUR.
- Proyecto Mesoamérica (antes Plan Puebla Panamá).
- ALBA, Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe.
- La Conferencia Iberoamericana.

La caracterización como cooperación horizontal viene dada por el hecho de que, independientemente de la fuente de financiación, los países participantes en cada sistema:

- Acuerdan de manera conjunta las estrategias y planes de desarrollo que incluyen las áreas prioritarias en las que centrar la cooperación.
- Diseñan los programas, contando con el apoyo técnico de las secretarías de cada sistema.
- Los Programas se ejecutan mayoritariamente a través de las administraciones responsables de las políticas públicas correspondientes,

con el apoyo administrativo y técnico de las secretarías que asumen además un rol coordinador y articulador.

Las fuentes de financiación de los Programas abordados en estos sistemas son variables. En los casos de SICA y CAN, el grueso de los fondos provienen de la cooperación internacional (UE, Japón, España, Estados Unidos…) contando los programas y proyectos con una aportación variable de cada país participante.

El MERCOSUR funciona de una manera parecida, especialmente en lo que se refiere a su cooperación técnica. Además, en el año 2005 puso en marcha una iniciativa que avanza en la dirección de compartir recursos. Se trata del FOCEM, el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR al cual los estados miembros aportan 100 millones de dólares anuales para financiar, de manera no reembolsable, programas de cohesión social, competitividad y fortalecimiento institucional, en las zonas menos desarrolladas de la región. Brasil es el país que más aporta al Fondo con un 70 %, seguido de Argentina con un 27 %. Uruguay y Paraguay aportan un 2 y un 1% respectivamente aunque este último país recibe el 48 % de los recursos del Fondo en forma de proyectos.

Los programas impulsados por el Proyecto Mesoamérica reciben también financiación de la cooperación internacional, aunque en este caso la aportación de los países miembros de la organización, especialmente de México, es proporcionalmente mayor a la que se produce en otros mecanismos.

En el caso de los programas que se impulsan en el marco del ALBA, y que priorizan los sectores sociales y el energético, apenas existe financiación de la cooperación internacional siendo ésta asumida por los propios países participantes y destacando las aportaciones económicas de Venezuela y los recursos humanos y técnicos con los que contribuye Cuba.

Finalmente cabe incluir en esta categoría a los Programas que desarrollan los países en el marco de la Conferencia Iberoamericana, articulados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). La singularidad en este caso, respecto a los otros sistemas mencionados, es la presencia como parte del sistema de España y

Portugal, donantes tradicionales de la cooperación internacional y que aportan, especialmente España, un porcentaje notable de la financiación de los Programas Iberoamericanos.

Sin embargo, lo recogemos en este artículo dado el carácter horizontal y regional, tanto del proceso de diseño y decisión, como de la ejecución de los Programas.

La Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana

Con anterioridad a la primera Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara (México) en 1991, los países Ibéricos y Latinoamericanos ya colaboraban en diversos programas y proyectos conjuntos. La continuidad anual de las Cumbres dio cobertura e impulso político a esta incipiente cooperación y el Convenio de Bariloche, aprobado en 1995 y ratificado por los países Iberoamericanos, estableció el marco legal y definió los principios y aspectos básicos de la llamada desde entonces Cooperación Iberoamericana.

Con el paso de los años y la creación de la SEGIB en 2005, esta cooperación ha evolucionado abriéndose a nuevos sectores, fortaleciendo sus procesos y promoviendo la calidad y el rigor de sus actuaciones.

Una de sus singularidades es el requisito de que, para ser respaldados por la Cumbre, los Programas Iberoamericanos deben contar con la participación de siete o más países (tres o más en el caso de las Iniciativas Iberoamericanas), que contribuyen a su ejecución.

La génesis de los programas se produce:

- En un país Iberoamericano que ofrece replicar en otros países un programa que ha tenido buenos resultados.
- A partir de la colaboración de varios países en un sector concreto y de la necesidad de formalizar esta colaboración y proyectarla de forma más sistemática.

- O bien como parte de los acuerdos tomados en las reuniones ministeriales sectoriales que tienen lugar en el ámbito Iberoamericano cada uno o dos años y que reúnen a los ministros y ministras de áreas concretas.

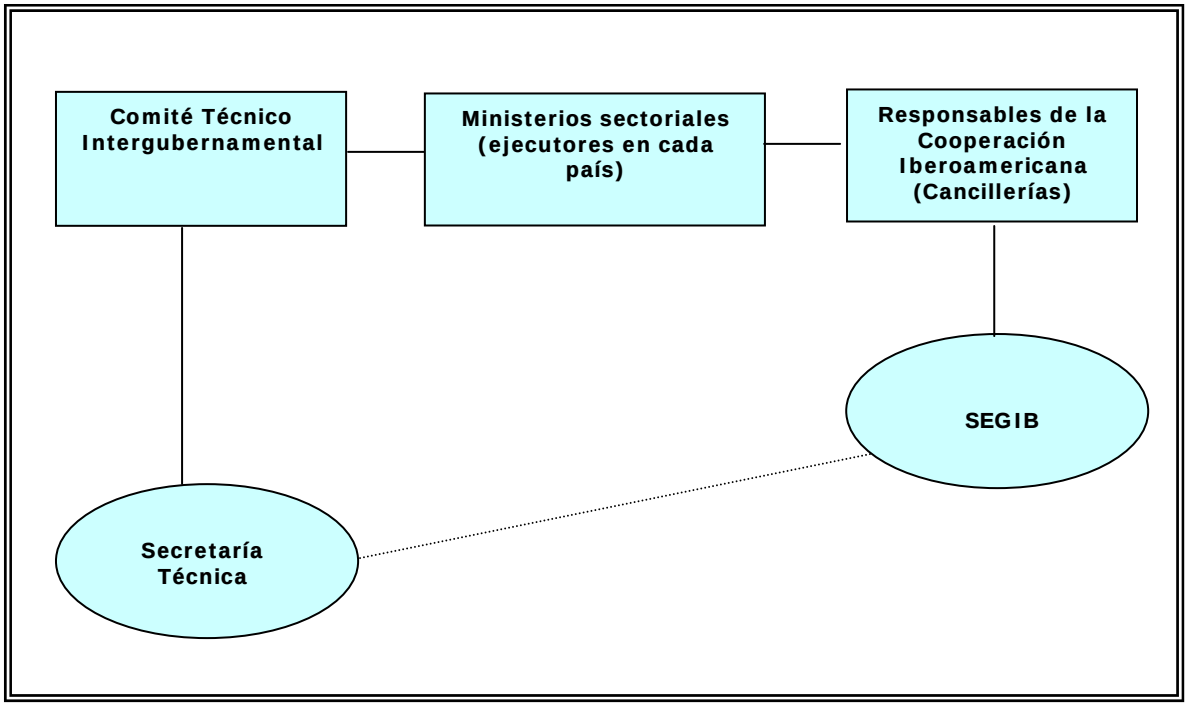
Del trabajo de otros organismos Iberoamericanos como la OEI (Educación), la OISS (Seguridad Social) y la OIJ (Juventud) emergen también propuestas de programas que normalmente son presentadas y respaldadas en su caso, por la reunión ministerial correspondiente.

Los proponentes son los encargados de diseñar y formular el nuevo Programa que, si cumple con los requisitos establecidos en el Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana, se presenta a los 22 países miembros para que consideren su participación y, finalmente, su aprobación.

Son los propios países Iberoamericanos los que aportan los recursos económicos, humanos y técnicos necesarios para su ejecución. Todos los países que participan deben aportar, aunque la contribución difiere en función de las capacidades de cada país. Tradicionalmente ha sido España la fuente principal, aunque nunca única, de recursos económicos. Sin embargo y de manera creciente, otros países como Brasil, Chile, Colombia, México o Venezuela, están asumiendo compromisos notables y el liderazgo de algunos Programas Iberoamericanos.

Para facilitar la gestión del Programa se crea una pequeña secretaría técnica que sólo en casos excepcionales se sitúa en la SEGIB. Lo normal es que la secretaría sea autónoma, pudiendo estar situada también en un Ministerio de un país impulsor del Programa o en otro organismo iberoamericano. En cualquier caso, esta secretaría técnica coordina y ejecuta algunas actividades regionales del Programa. Sin embargo, el grueso de la ejecución la llevan a cabo los propios gobiernos, integrando las actividades del Programa en la política pública sectorial correspondiente y con el apoyo de las estructuras comunes de las que el Programa dispone.

Esquema 2. Estructura típica de un Programa Iberoamericano



Fuente: SEGIB

El Esquema 2 muestra la estructura tipo de un Programa Iberoamericano. En el mismo se recoge el Comité Técnico o Intergubernamental del Programa, órgano de gobierno del mismo y en el que participan en pie de igualdad los países iberoamericanos activos en ese Programa. También aparecen los Responsables de Cooperación, órgano formal de la Conferencia Iberoamericana en el que participan los 22 países, representados por los Directores de Cooperación de cada uno de ellos y que son responsables ante la Cumbre Iberoamericana de la calidad y la correcta ejecución de los Programas.

Finalmente, la Tabla 1 muestra los Programas, Iniciativas y Proyectos adscritos actualmente vigentes en las áreas Social, Cultural y Económica. La categoría de Proyectos adscritos a la Cumbre Iberoamericana corresponde a actuaciones llevadas a cabo por organizaciones sociales, empresas y administraciones descentralizadas. Los Programas e Iniciativas corresponden a actuaciones lideradas por los gobiernos aunque abiertas a la participación de otros actores.

Tabla 1. Programas, Iniciativas y Proyectos adscritos a la Cumbre Iberoamericana vigentes en el año 2008.

	Área cultural	**Área Social**	**Área Económica**
Programas Iberoamericanos	IBERMEDIA (cine) IBERESCENA (artes escénicas) RILVI (repertorio libro) PICBIP (bibliotecas públicas) ADAI (archivos nacionales) RADI (archivos diplomáticos)	IBERGOP (Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas) TEIB (Televisión Educativa) FORMACIÓN CON POLÍTICAS DE INFANCIA PLAN IBEROAMERICANO DE ALFABETIZACIÓN BANCOS DE LECHE HUMANA	IBERPYME (pequeña y mediana empresa) CYTED (ciencia y tecnología)
Iniciativas Iberoamericanos	IBERMUSEOS	BECAS "PABLO NERUDA" APOYO CONVENIO SEGURIDAD SOCIAL FORMACIÓN EN RECURSOS HÍDRICOS	CIBIT (formación en búsqueda de patentes)
Proyectos adscritos		UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS (UIM) VIRTUAL EDUCA	IBEREMPRENDE (emprendimiento juvenil) IBERQUALITAS (premio calidad) CIDEU (desarrollo estratégico urbano)

Fuente: SEGIB

El presupuesto ejecutado por la Cooperación Iberoamericana en 2007 fue de 18 millones de dólares, una parte de los recursos que se mueven alrededor de los Programas Iberoamericanos en forma de acciones ejecutadas dentro de los países y como parte de las agendas nacionales articuladas alrededor de los Programas.

En el futuro, esta Cooperación aspira a mantener la calidad de sus actuaciones y a afianzar su carácter horizontal contribuyendo a fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos y las organizaciones de los países Iberoamericanos.

A modo de conclusión: retos de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica

Los países iberoamericanos valoran su participación en acciones y proyectos de *Cooperación Sur-Sur* de manera satisfactoria. En general, destacan las siguientes ventajas:

- ✓ La facilidad con que esta cooperación se adapta a las realidades locales
- ✓ El modo en que permite compartir las inversiones en recursos técnicos y humanos
- ✓ Su relativamente bajo coste económico
- ✓ Su impacto rápido y directo sobre la población beneficiaria

Aún así, los países estiman que aún quedan pendientes retos importantes:

- ✓ Los recursos disponibles para las acciones de *Cooperación Sur-Sur* pueden usarse de un modo todavía más óptimo. En este sentido, la identificación de un perfil, lo más completo posible, de las *capacidades* y *necesidades* de cada país se vuelve un factor clave. La socialización de la información referida a dicho perfil permite no sólo evitar la duplicidad en las acciones ejecutadas, sino sobre todo impulsar los flujos de cooperación en las direcciones en las que realmente sean más efectivas.
- ✓ Lo anterior no debe desligarse de la búsqueda de un auténtico consenso regional en lo que se refiere tanto a la definición de las modalidades de *Cooperación Sur-Sur* como a su cuantificación a través del establecimiento de una metodología común, lo que haría posible el necesario ejercicio de comparabilidad entre las acciones nacionales.
- ✓ Deben resolverse las dificultades financieras que todavía enfrenta este tipo de cooperación. Estas están frenando no sólo la posibilidad de expandir las actuales acciones (hace falta, por ejemplo, abaratar el coste de los desplazamientos intra-regionales) sino también de superarlas y pasar de acciones puntuales (asistencias técnicas, talleres de formación, capacitaciones…) a proyectos de un mayor alcance.

- ✓ Cabe replantearse, además, en qué grado las acciones emprendidas en el marco de la *Cooperación Sur-Sur* deben depender de varios ministerios gubernamentales y en qué grado de una coordinación centralizada desde un único organismo estatal. Cierta centralización en una unidad coordinadora permite una actuación más compacta, amplia y coherente; también facilita una mejor identificación y cuantificación de las acciones, así como una circulación más fluida de la información entre los distintos gobiernos nacionales. Por su parte, cierta descentralización ayuda a que la cooperación se ejecute más ágilmente; con una mayor proximidad y conocimiento de las realidades locales sobre las que se actúa; permitiendo, además, que se aproveche el valor añadido que cada unidad aporta en términos de conocimiento sectorial.
- ✓ Más allá de lo anterior, sin embargo, el principal reto reside en la búsqueda de fórmulas que garanticen por un lado, la complementariedad de la cooperación ejecutada con las estrategias de desarrollo nacional y, por el otro lado, la consecuente posibilidad de que los proyectos puedan ser continuados con recursos locales.

Referencias bibliográficas

Abarca, Ethel (2001). "El nuevo rostro de la CTPD y las nuevas tendencias internacionales" en *Revista de Ciencias Sociales* vol.IV nº94. Universidad de Costa Rica. San José, p.169-188

Das, De Silva, Zhou (2007). *Towards an inclusive Development paradigm" –South South Development Cooperation.* Paper presentado en el Foro sobre Desarrollo Sur-Sur organizado por la Unidad Técnica de Cooperación del PNUD. 17 de octubre de 2007, 27pp

Naslausky, Marco (2002). "Los nuevos paradigmas de la Cooperación Internacional" en *Revista Capítulos* nº64. Enero-Abril. SELA, Caracas

Páginas digitales consultadas

- Asamblea General de Naciones Unidas - http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga
- CEPAL (Cooperación Sur-Sur) – http://www.eclac.cl/cgi-bin/
- Grupo de los 77 – http://www.g77.org/
- Movimiento de los No Alineados- http://www.cubanoal.cu
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Base datos del *International Development Statistics Online* – http://www.oecd.org/dataoecd/
- Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas - http://tcdc.undp.org/

Notas

[1] Los países miembros de la Conferencia Iberoamericana son: Nicaragua (Países de Renta Baja); Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana (Países de Renta Media-Baja); Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela (Países de Renta Media-Alta). Se añaden a éstos: Andorra, España y Portugal.

[2] La Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD establece cuatro subgrupos de países especialmente activos: los emergentes (Brasil, China, India y Sudáfrica); algunos de renta media como Argentina, Chile y Venezuela más Malasia, Singapur, Tailandia, Irán, Egipto y Túnez; los seis miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (Bahrain, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y Emiratos Árabes); un último grupo de países que integran la OCDE pero no el CAD (República Checa, Hungría, Polonia, México, Corea, Eslovaquia y Turquía) (Das, De Silva, Zhou, 2007).

[3] http://tcdc1.undp.org/faq.aspx

[4] http://tcdc1.undp.org/faq.aspx

[5] En esa misma dirección, la Unidad Especial del PNUD utiliza como sinónimo de Cooperación Triangular el término menos conocido de Cooperación Sur-Sur-Norte (Das, De Silva, Zhou, 2007).

Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Ensayos

ORGANISMOS MULTILATERALES IBEROAMERICANOS: ¿SOCIOS ESPECIALES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA?

Laura Ruiz Jiménez

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords

- Sobre la necesidad de cooperar con América Latina y la forma de hacerlo

- Ventajas y potencialidad del multilateralismo iberoamericano

- A modo de conclusión ¿Son los organismos iberoamericanos un buen socio para la cooperación multilateral española?

- Referencias bibliográficas

América Latina es una región que, pese a presentar elevados índices de pobreza en buena parte de sus países y de arrastrar problemas que traban seriamente su desarrollo, ocupa un lugar cada vez más marginal en el sistema tradicional de cooperación internacional. Sirve para constatar esta realidad señalar que, el pasado año, los 19 países latinoamericanos recibieron en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) poco más de 5.000 millones de dólares, apenas el 5% del total de fondos movilizados. La explicación a este fenómeno se encuentra estrechamente vinculada a una tendencia actual del sistema de ayuda que, aunque ha aumentado los recursos destinados a la lucha contra la pobreza, ha optado también por concentrarlos en los Países Menos Adelantados (PMA). Los países de América Latina, aunque con importantes diferencias entre sí, son Países de Renta Media (PRM), por lo que no pertenecen al grupo de estados designados por el Comité de Ayuda al Desarrollo como elegibles para ser receptores de ayuda[1]. La retirada de fondos de ayuda de América Latina está afectando a donantes como Japón, Alemania o Reino Unido que tuvieron un importante peso en los años noventa. Todos ellos están reorientando su AOD hacia otras áreas geográficas, principalmente el África Subsahariana; sin embargo, conviene no olvidar que existen en América Latina casi 200 millones de personas pobres, el 36,5% de su población total, cifra que obliga a preguntarse sobre la idoneidad de concentrar los recursos de la ayuda exclusivamente en los países de menor renta.

De esta tendencia generalizada a disminuir los recursos de cooperación destinados a los países latinoamericanos escapa claramente España, que concentró allí un tercio de su ayuda bilateral en 2006, un porcentaje que está muy por encima del compromiso del resto de donantes[2]. Para España, los países iberoamericanos son, y han sido siempre, "área geográfica de actuación preferente", una elección que refleja tanto la intensidad de los lazos existentes, como la percepción que tiene España de poseer en Latinoamérica ventajas comparativas, basadas en su mayor grado de conocimiento y en la experiencia, que favorecen la eficacia de la ayuda[3]. Pese a los llamamientos internacionales a favor de concentrar la ayuda en los PMA, la cooperación española sigue aludiendo a esos estrechos vínculos y a su experiencia en la región como justificantes de su preferencia por ella; pero además, en los últimos años está impulsando junto a otros países afectados un proceso de reflexión acerca de la necesidad de mantener la ayuda a los Países de Renta Media. Dicho proceso de justificación y de búsqueda de los mecanismos idóneos para cooperar con los PRM, se produce en un contexto de preocupación generalizada entre los donantes por mejorar la eficacia de la ayuda internacional que asume directamente.

Las páginas que siguen se ubican precisamente en este debate acerca de cómo puede cooperarse más eficazmente con los países de América Latina; más concretamente, se interroga sobre el papel que algunos organismos iberoamericanos pueden jugar como receptores eficaces de la Ayuda Oficial al Desarrollo de España. Uno de los principios del Plan Director de la Cooperación Española actualmente en vigor, es el compromiso adquirido para aumentar los recursos y mejorar la calidad de la cooperación multilateral. El Plan Director establece como línea estratégica de acción apoyar a la comunidad internacional en sus esfuerzos para que se cumplan los compromisos de la Declaración del Milenio y en la búsqueda de un sistema de relaciones que favorezca el desarrollo y la gobernanza mundial, de ahí la importancia de valorar las posibilidades y limitaciones que ofrecen los diferentes organismos multilaterales como socios en el sistema de ayuda internacional. En el caso concreto de América Latina, área de interés de este artículo, existe un grupo de organismos regionales que promueven procesos fuertemente orientados a la consecución del desarrollo en los campos de especialización de cada uno. No todos ellos son organismos de cooperación, pero sí comparten el objetivo de lograr en América Latina un desarrollo inclusivo. Son organizaciones como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB) o la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), cuyas actividades y logros ofrecen interesantes elementos para preguntarse si son una buena opción para que la cooperación española canalice crecientes recursos de ayuda multilateral a través de ellos. Interrogarse sobre las ventajas, desventajas y complementariedades que ofrecen frente a otros organismos multilaterales de cooperación, como los pertenecientes al sistema de Naciones Unidas o las instituciones financieras de desarrollo, puede contribuir a alimentar ese debate sobre cómo mejorar el impacto de la ayuda española en países de renta media como los

latinoamericanos.

Con el objetivo de responder a la pregunta planteada, el siguiente artículo se ha estructurado en dos partes. En la primera se expondrán las razones por las que se considera necesario mantener los flujos de ayuda al desarrollo hacia América Latina, pese a su nivel intermedio de renta, y se discutirá sobre los instrumentos que debería usar la cooperación en estos casos para tener impactos notables y ser realmente eficaz. En la segunda parte, se presentarán las formas de operar de un grupo de organismos iberoamericanos que trabajan en sectores diferentes para valorar sus resultados y calibrar su capacidad de impulso al desarrollo en la región. El artículo se cerrará con una reflexión acerca de las mayores o menores ventajas comparativas que este tipo de organizaciones regionales ofrece a la cooperación española frente a otros organismos multilaterales del sistema de cooperación.

Sobre la necesidad de cooperar con América Latina y la forma de hacerlo

Como acaba de mencionarse, América Latina ocupa un lugar cada día más marginal como receptor de fondos en el sistema de ayuda internacional debido a la decisión de los donantes de concentrar los recursos en los Países Menos Adelantados. El compromiso de la comunidad internacional con el logro para al año 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es uno de los factores definitivos para explicar esta tendencia. Así, dentro del *Proyecto del Milenio* que impulsa Naciones Unidas para valorar el grado de cumplimiento de los ODM y hacer recomendaciones para su consecución, se aconseja explícitamente la retirada de la ayuda a los países de renta media, argumentándose que la mayoría de ellos puede financiar los Objetivos con sus propios recursos y los flujos de capital privado que sean capaces de captar (Sachs 2005). Los Países Menos Adelantados, sin embargo, no dispondrían de los fondos que permitan dar cumplimiento a este acuerdo internacional, de ahí la necesidad de apoyarlos de forma preferente.

Dada la envergadura de la pobreza en el África Subsahariana y la limitada capacidad de sus estados para revertirla, se entiende la recomendación a la comunidad internacional de apoyarlos con los recursos de su Ayuda Oficial al Desarrollo. Sin embargo, resulta discutible la propuesta de que sean receptores únicos de ayuda internacional, pues cooperar con los Países de Renta Media sigue siendo imprescindible por una serie de importantes razones (Alonso 2007; Eyben y Lister 2004). En primer lugar, porque en ellos vive en torno al 40% de las personas pobres del mundo, de aquellas que se ven obligadas a subsistir con menos de 2 dólares al día. La superación de la pobreza es el objetivo explícitamente asumido por el sistema de ayuda internacional al desarrollo, de ahí la imposibilidad de dejar al margen de sus planes y estrategias a este grupo de países. En segundo lugar, la ayuda al desarrollo es necesaria para consolidar los procesos de crecimiento y mejora de las condiciones de vida de la población en los estados que pertenecen, o ingresan, al grupo de Países de Renta Media. El riesgo de sufrir fuertes retrocesos y caer a niveles de renta considerablemente inferiores es muy elevado en su caso, sobre todo en el de los Países de Renta Media Baja, de ahí la necesidad de que la comunidad de donantes contribuya a apuntalar su estabilidad[4]. Este apuntalamiento de los estados de desarrollo intermedio para evitar retrocesos en ellos es, además, imprescindible para avanzar en la consecución de un sistema internacional más estable y en la provisión de Bienes Públicos Globales, otro de los fines perseguidos por el sistema de ayuda internacional. Y en tercer lugar, resultan cuestionables los parámetros establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo al señalar los países elegibles como receptores de cooperación, ya que la categoría de Países de Renta Media esconde diferencias abismales en su interior. Así, forman parte de los PRM estados con posibilidades ciertas de desarrollo como México o Brasil, o China y Egipto fuera de Latinoamérica, pero también otros como Bolivia o Guatemala que poseen un nivel de desarrollo muy cercano al de algunos de los Países Menos Avanzados. Por otro lado, incluso en el caso de los Países de Renta Media con mayores capacidades y potencialidad, puede resultar muy conveniente mantener flujos de cooperación hacia ellos, no sólo por la necesidad ya mencionada de consolidar su crecimiento, sino también por la capacidad de arrastre que pueden tener sobre sus vecinos. Siguiendo la formulación propuesta en el año 2004 por el Instituto Alemán de Desarrollo, la cooperación internacional debería reflexionar sobre la conveniencia de cooperar con los que denominaron "*países ancla*", países con economías cuyo tamaño y nivel actividad les convierte en potenciales motores de crecimiento de los estados próximos y que, consecuentemente, pueden ser también un freno al crecimiento de los mismos si se estancan o desestabilizan[5]. Mantener flujos de ayuda hacia estos *países ancla*, podría tener efectos multiplicadores en su región, de ahí que fortalecer esa capacidad de arrastre más allá de sus propias fronteras se convierta en un reto de interés para el sistema de cooperación internacional.

El grupo de Países de Renta Media está conformado, siguiendo los parámetros del Banco Mundial, por cerca de un centenar de estados en los que vive la mitad de la población del planeta, por lo que cooperar para que tengan sistemas económicos dinámicos y erradiquen la pobreza es un reto obligado para el sistema de ayuda y una condición indispensable para la estabilidad mundial. El debate no tendría que plantearse en torno a si los Países de Renta Media deben ser o no receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo, sino sobre la forma de hacerlo para que la ayuda resulte realmente efectiva y aproveche al máximo las potencialidades que los PRM ofrecen. En este sentido, pueden resultar muy útiles algunas de las enseñanzas en torno a la eficacia de la ayuda que el sistema de cooperación internacional considera elementales. La primera de ellas es la constatación de que los fondos de cooperación tienen mayor garantía de éxito cuando existe *apropiación* por parte del receptor, es decir, cuando éste ha identificado sus problemas y necesidades y es el diseñador principal de la estrategia de intervención que debe permitir superarlos. Cuando el diagnóstico de los problemas y las propuestas de acción se planifican desde instancias ajenas al estado que debe aplicarlas, el riesgo de que la intervención no se desarrolle plenamente ni tenga éxito es muy alto. La segunda constatación probada por el sistema de cooperación internacional es la que muestra que los efectos de la ayuda se relacionan directamente con el grado de institucionalidad del país receptor, siendo más positivos cuanto mayor sea éste.

Partiendo de estas dos consideraciones, de la influencia positiva que tienen la apropiación y el nivel de institucionalidad en la eficacia de la ayuda, el papel de los donantes en América Latina tendría que ser el de apoyar las estrategias que han diseñado los países de la región para superar los obstáculos que traban su desarrollo. Todos ellos, con mayor o menor grado de complejidad, tienen diagnósticos acerca de cuáles son sus principales problemas y estrategias para combatirlos. En lo que se refiere al diagnóstico de los problemas, y aun

siendo imprescindible considerar las diferencias nacionales, existen una serie de elementos comunes a casi todos que son identificados como trabas centrales al desarrollo; entre ellos están la enorme desigualdad existente en la distribución de la renta, la debilidad institucional, los bajos niveles de empleo formal, el carácter inequitativo de las políticas tributarias, la corrupción, la poca legitimidad del sistema político, la debilidad del tejido empresarial nacional, las insuficientes tasas de ahorro… (Ocampo 2005; Stiglitz 2003). Son problemas de gran envergadura e interrelacionados entre sí, que sólo pueden solucionar los propios estados latinoamericanos haciendo reformas profundas y aplicando buenas políticas públicas, de ahí que el reto de la cooperación internacional sea encontrar el modo de favorecer ambas. En este sentido, algunos de los instrumentos tradicionales del sistema de cooperación en los Países de Renta Media como la Asistencia Técnica, siguen siendo muy oportunos y necesarios. La Asistencia Técnica puede ser muy útil en la definición y aplicación de buenas políticas públicas, y contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Otra importante línea de trabajo para la cooperación internacional, mucho menos explorada, es el apoyo a programas que favorezcan el fortalecimiento de la sociedad civil para que ésta tenga un mejor grado de interlocución con el estado (Alonso 2007). Dado que uno de los problemas que traban el desarrollo den América Latina es la escasa rendición de cuentas que hacen las instancias públicas y su accionar muchas veces lejano a los intereses de los ciudadanos, empoderar a éstos puede ser un buen acicate al estado para que sea más eficaz y transparente[6]. Para logar impulsar cambios sustanciales en América Latina, otra línea de acción para los donantes puede ser que destinen fondos a apoyar las actividades de los organismos multilaterales iberoamericanos que están trabajando eficazmente por fortalecer el desarrollo y superar la pobreza en la región. Dichos organismos presentan una serie de ventajas en su accionar entre las que esta doble dimensión de impulsores del desarrollo tanto a nivel estatal como regional no es un detalle menor.

Ventajas y potencialidad del multilateralismo iberoamericano

Como se ha señalado, existen obstáculos de muy diferente tipo que traban el desarrollo en América Latina. Sin embargo, y pese a la debilidad institucional existente, los estados de la región poseen instancias desde las que proponer e impulsar buenas políticas públicas y programas destinados a lograr un crecimiento económico estable y un mejor desarrollo. Los países latinoamericanos han realizado diagnósticos serios de sus problemas y tienen establecidas estrategias de medio y largo plazo para superarlos. Por supuesto, estas estrategias no son coincidentes; la brecha existente entre los países que consideran central para su futuro el establecimiento de amplios acuerdos comerciales con los centros económicos más dinámicos del mundo y los que sostienen que, previamente a la firma de estos tratados, es imprescindible lograr una sólida integración regional que les permita obtener ventajas en esas negociaciones, marca claramente esas diferencias. Como las marcan también las atribuciones otorgadas al estado en materia económica por las distintas administraciones o la actitud frente a las empresas extranjeras que operan en su territorio. En otros aspectos, sin embargo, las propuestas de acción de los países latinoamericanos son coincidentes o están muy próximas. Es el caso, por ejemplo, de la generalizada incorporación a la agenda gubernamental de programas de lucha contra la pobreza que, en un contexto de crecimiento económico, están arrojando resultados positivos. También es una opción compartida por todos los países de la región el estrechamiento de relaciones entre ellos para optimizar su capacidad y complementariedad económica y para fortalecer sus opciones de negociación en el sistema internacional. El impulso que desde el año 2000 los países sudamericanos están dando al IIRSA, la Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana que promueve su interconexión vial y energética, el Plan Puebla-Panamá, que trata de lograr lo propio en el área centroamericana y México, o el impulso renovado a los procesos de integración subregional (MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones, Sistema de Integración Centroamericano, UNASUR) son expresión de este fenómeno. Junto a estos reconocidos organismos de integración subregional existen otras organizaciones, algunas de ellas con más de medio siglo de vida, a las que pertenecen todos los países latinoamericanos y que trabajan muy eficazmente por lograr el desarrollo en la región. Son organizaciones con competencias en el ámbito social, educativo, político, económico o cultural que poseen un nivel de especialización muy alto, característica que las convierte en interlocutores expertos y muy competentes. Entre estos organismos especializados cabe mencionar a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), cuyo objetivo es impulsar la cooperación política, económica, social y cultural de la región y fortalecer a la Comunidad Iberoamericana de Naciones para posicionarla como interlocutor relevante en el sistema internacional; la Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI), que trabaja desde estos tres campos para lograr el desarrollo integral, la democracia y la integración regional; la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), cuyo fin es promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en materia de Seguridad Social; la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB), que busca difundir buenas prácticas y establecer legislación modelo y tratados encaminados a mejorar el sector justicia de los países miembros, o la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), creada para promover el diálogo y la cooperación en materia de juventud entre las instituciones públicas iberoamericanas y la redes y organizaciones sociales de este mismo grupo de población.

Aunque especializados en áreas diversas del desarrollo, todos ellos comparten tres características que inciden muy positivamente en su funcionamiento. En primer lugar, cada uno de los países que los conforman, los 19 países latinoamericanos más España y Portugal[7], tienen en ellos capacidad de propuesta y voto. Son por ello organismos que practican permanentemente la negociación y la adopción de consensos y acuerdos regionales. En segundo lugar, los estados están representados en la mayoría de los casos por muy altos responsables políticos de su área de especialización. Así, en el caso de la OEI son los Ministerios de Educación los que representan a los países y en el de la SEGIB lo son los Jefes de Estado y Gobierno. La alta responsabilidad política de quienes aprueban los acuerdos y programas incide muy positivamente en las posibilidades de que éstos se lleven a cabo. Y en tercer lugar, son instituciones que funcionan como foros estables de debate e intercambio de experiencias, permanentemente actualizados, por lo que las discusiones sobre los problemas que afectan a su área de especialización y los programas y políticas que proponen para superarlos responden en cada momento a situaciones y posibilidades reales. La horizontalidad que preside sus relaciones, su alta especialización temática y su arraigo en los países iberoamericanos, hace que sean organismos con una serie de ventajas importantes para los donantes de ayuda internacional:

La primera ventaja de estos organismos multilaterales iberoamericanos es el alto nivel de apropiación que

presentan sus proyectos, un elemento que, como se señaló, la actual doctrina de la ayuda reconoce como condición indispensable para que la cooperación al desarrollo tenga un buen impacto. En dichos organismos son los estados los que, en función de las necesidades y obstáculos al desarrollo que reconocen, deciden en qué ámbitos concretos actuar y cómo hacerlo, planteando acciones que por su complejidad y envergadura sólo pueden llevarse a cabo si están muy directamente implicados. A menudo, los ámbitos de acción elegidos son, además de centrales al desarrollo, inabordables para la cooperación internacional. Lo son, por ejemplo, el programa que promueve la SEGIB para articular espacios de interlocución estables entre sindicatos y empresarios; o el que impulsa la OEI para implantar de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) que facilite los intercambios en el área de investigación y permita el reconocimiento mutuo de los títulos universitarios. Ambas propuestas son resultado de diagnósticos y largos procesos de reflexión realizados por los países implicados. En el primer caso, los estados han considerado que propiciar un diálogo social permanente y fluido entre sindicatos y empresarios, generar políticas de concertación y favorecer la participación de los agentes sociales en la adopción de medidas políticas, son elementos indispensables para lograr el desarrollo económico y social. En el caso de la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, los países perciben como objetivo imprescindible avanzar en la transformación de la educación superior para dirigirla hacia la investigación, el desarrollo y la innovación, incrementando así su productividad y competitividad internacional. Estos dos programas exigen una movilización de actores e instancias públicas tan compleja y un esfuerzo de negociación tan amplio, que sólo pueden lograrse si el sentido de apropiación es muy alto.

Una segunda ventaja que ofrecen estos organismos multilaterales iberoamericanos se refiere a la capacidad para hacer buenas propuestas que se desprende de su alto nivel de especialización. El grado de conocimiento y la experiencia de trabajo que tienen en alguna de las facetas que el desarrollo implica, les convierte en instancias muy adecuadas desde las que diseñar e implementar políticas y reformas. A modo de ejemplo puede utilizarse uno de los proyectos actualmente en vigor en la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social que trata de implantar en el ámbito iberoamericano un sistema de seguridad social común. Según estimaciones de la CEPAL, en el año 2007 eran más de cinco millones y medio de personas el número de trabajadores y familiares que estaban ejerciendo su actividad laboral en un estado iberoamericano distinto del propio. Los estados iberoamericanos y la OIIS decidieron por ello consensuar un *Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social* que permita a los trabajadores sumar los años cotizados en cualquier país iberoamericano para acceder a las pensiones y prestaciones a las que tendrían derecho si hubieran trabajado en uno solo. La preparación de dicho convenio ha exigido años de negociación entre todos los países para consensuar los contenidos, especificar las prestaciones (vejez, invalidez, accidentes de trabajo o/y enfermedad profesional) y detallar las normas para su aplicación (años de cotización, valorización de las prestaciones…). El texto del Convenio ha sido ya aprobado por unanimidad y está en proceso de ratificación de firmas para entrar en vigor. Una iniciativa como ésta sólo puede formularse desde una organización altamente especializada en la materia, que tenga un profundo conocimiento del punto de partida existente y de los elementos comunes y que posea, además, una larga experiencia en el trabajo con todos los países implicados.

Una tercera ventaja que ofrecen los organismos multilaterales iberoamericanos, visible en los casos anteriormente mencionados, se refiere al hecho de que son un espacio especialmente propicio para el establecimiento de acuerdos o políticas supranacionales. En el mundo actual, son muchos los problemas y situaciones potencialmente riesgosas que exigen la articulación de respuestas que escapan a las competencias de un único estado. En el terreno judicial, por ejemplo, el combate a la delincuencia organizada exige una colaboración estrecha entre países, dado que sus actividades traspasan siempre fronteras. En este ámbito concreto, la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB) ha puesto en marcha un grupo de trabajo especializado para articular mecanismos de consulta y respuesta entre las variadas instituciones encargadas de la prevención, investigación, persecución y sanción de la criminalidad organizada. Esa labor de cooperación va desde la necesidad de acordar figuras delictivas comunes, a la creación de todo el entramado que facilite su control a nivel regional. Para lograr éxitos en el combate a la delincuencia organizada hace falta una estrecha cooperación y la firma de los pertinentes acuerdos internacionales. En este caso, como en el del Convenio Iberoamericano de la Seguridad o el de la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, la firma de los convenios internacionales que los respalden son más fáciles de lograr si existe ya un organismo reconocido en el área y con suficiente legitimidad antes los respectivos gobiernos.

Una cuarta ventaja que presentan los organismos iberoamericanos, estrechamente vinculada a esta última, se refiere al impulso que suponen a los procesos de integración regional. Este impulso a la integración se produce a través de diferentes mecanismos. En primer lugar, por el hecho de que todos los países tienen en ellos capacidad de propuesta y voto, lo cual refuerza su hábito de adoptar posiciones comunes y de desarrollar políticas consonantes. En segundo lugar, al existir un entramado de organismos que trabajan en áreas muy diferentes, se favorecen indirectamente los procesos de integración al ampliarse la base de temas y disposiciones comunes entre ellos. Por último, dentro de los organismos iberoamericanos opera de forma cada vez más visible la cooperación Sur-Sur, cuyos programas de Asistencia Técnica coadyuvan también a esta homogeneización regional[8]. La integración regional es considerada por la mayoría de los donantes que operan en América Latina, entre ellos España, la Comisión Europea y los países miembros de la UE, como un medio muy eficaz en la consecución del desarrollo. Se valoran muy positivamente tanto los efectos económicos multiplicadores que produce, como a las ventajas de negociación que ofrece en el sistema internacional frente a los estados que actúan de forma independiente, fuera de un bloque regional, de ahí la importancia de no perder de vista la capacidad que tienen estos organismos iberoamericanos para fortalecer esos procesos.

En quinto lugar, otra importante ventaja presente en buena parte de estos organismos iberoamericanos es el hecho de que fomentan la incorporación de diversos actores sociales a los debates y las estrategias de desarrollo que plantean, no dejando estos sólo en manos de los estados. Teniendo en cuenta la idea ya presentada anteriormente de que el estado es en la región parte de los problemas que deben resolverse, la incorporación de sectores no estatales se torna esencial. El organismo más comprometido con este objetivo es la Secretaría General Iberoamericana, que posee una línea de trabajo específicamente dirigida a fortalecer las organizaciones y redes de la Sociedad Civil y a potenciar su capacidad de interlocución con los estados. Desde hace 3 años, la SEGIB organiza en paralelo a la Cumbre anual de Jefes de Estado y de Gobierno el *Encuentro Cívico*

Iberoamericano, que reúne a un centenar de responsables de organizaciones y redes sociales de variado tipo (sindicales, sociales, de mujeres, campesinas, de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, de organizaciones medioambientales) para discutir sobre el tema central de la Cumbre y hacer propuestas y demandas que son trasladadas a los Jefes de Estado y de Gobierno. Para institucionalizar esta interlocución de la Sociedad Civil con el estado, otras dos líneas de acción de la SEGIB son la puesta en marcha de un *Consejo de la Sociedad Civil*, que reúna a representantes significativos de ésta y que sea espacio de reflexión e interlocución permanente con aquél, y la creación de un *Registro de Redes Iberoamericanas* que permita sistematizar la información sobre ellas e incorporar a las más representativas y capaces a las actividades del la Conferencia Iberoamericana. Pero además de con la Sociedad Civil, la SEGIB promueve el fortalecimiento y la interlocución con el estado de otros actores relevantes del desarrollo del ámbito privado como las PYMES. Por la gran importancia que tienen como creadoras de empleo, las PYMES son objeto de varios programas específicos que buscan identificar y dar respuesta a sus problemas, muchos de los cuales sólo pueden resolverse desde el ámbito público. Esta incorporación a los debates y propuestas de desarrollo de actores no estatales es otro de los principios que la cooperación internacional considera como requisito básico para lograr el éxito de las intervenciones. Y conseguir un buen grado de interlocución de actores públicos, privados y sociales es una tarea que puede impulsarse más fácilmente desde organismos regionales iberoamericanos que desde el sistema internacional de ayuda.

Una última ventaja que ofrecen los organismos iberoamericanos es la capacidad que tienen para impulsar el debate y las políticas públicas en ámbitos básicos del desarrollo que, sin embargo, no todos los países consideran centrales. Un claro ejemplo puede ser el que hace referencia a las distintas actividades impulsadas por casi todos ellos para promover la igualdad de género en la región. Articular respuestas a la disparidad existente en todos los ámbitos entre hombres y mujeres es una necesidad básica, reconocida explícitamente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las políticas de igualdad, sin embargo, ocupan un lugar muy diferente en las agendas de los gobiernos iberoamericanos, siendo poco relevantes en algunas de ellas. Lograr un compromiso contundente y generalizado con la igualdad de género es una labor muy difícil para un donante internacional; sin embargo, si la propuesta parte del debate y la negociación en un organismo iberoamericano, resulta más factible pensar en la actualización de la agenda pública de los estados más rezagados en la materia.

A modo de conclusión ¿Son los organismos iberoamericanos un buen socio para la cooperación multilateral española?

La cooperación española al desarrollo se haya inmersa en un proceso de profundos cambios que están afectando tanto a la cantidad de recursos movilizados como a la calidad de las estrategias de intervención. En el caso de los recursos, se ha producido un intenso incremento que ha hecho pasar la Ayuda Oficial al Desarrollo de 2.000 millones de euros en 2004 a 4.200 en 2007, siendo así España en uno de los pocos donantes del CAD que está aumentando sustancialmente los fondos de ayuda al desarrollo. En lo que se refiere a la calidad de las políticas, la cooperación española está haciendo un considerable esfuerzo de planificación, orientación estratégica y desarrollo de nuevos instrumentos que recoge detalladamente el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. En dicho Plan, una de las apuestas estratégicas es el reforzamiento de la cooperación multilateral, por considerarse que es esencial apoyar a la comunidad internacional en sus esfuerzos por cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ello, la ayuda multilateral española ha experimentado en los últimos años un importante aumento de fondos, desde los 866 millones de euros de 2004 a 1.701 millones el pasado año. El Plan de Cooperación establece que esa ayuda multilateral debe ser "activa, selectiva y estratégica" y "dar prioridad en sus contribuciones a aquellos organismos capaces de establecer una mejor coordinación con otros organismos multilaterales, con agencias bilaterales de desarrollo y con el gobierno local y a los que contribuyan a facilitar la participación real de la sociedad civil en los procesos de debate y decisión en el proceso del desarrollo humano sostenible y la erradicación de la pobreza" (Plan Director 2005). Por otro lado, el Plan considera también una acción prioritaria el apoyo a los esquemas regionales de respuesta a problemas, de ahí la necesidad de reflexionar sobre quienes pueden ser socios útiles en la consecución de estos fines.

Como se ha ido argumentando en las páginas anteriores, los organismos iberoamericanos, por sus características y capacidad, pueden contribuir muy eficazmente al logro de esos objetivos de la cooperación multilateral española:

- Facilitan la apropiación de los países receptores al ser estos responsables de la identificación del problema y del diseño de la respuesta con la que se pretende superar aquél
- Los países están representados en ellos por los máximos responsables políticos de cada área de especialización, circunstancia que ofrece ciertas garantías de ejecución
- Son organismos altamente especializados en diferentes ámbitos del desarrollo, con capacidad para realizar buenos diagnósticos y propuestas
- Coadyuvan de forma clara al fortalecimiento de los procesos de integración regional, reconocidos por la cooperación española y europea como esenciales para consolidar el desarrollo
- Son ámbitos de negociación y decisión en los que se pueden establecer normativas y acuerdos supranacionales
- Poseen legitimidad para movilizar y trabajar con interlocutores no estatales
- Y la poseen también para impulsar en la agenda política de la región temas básicos, como la igualdad de género, que no siempre ocupan la atención que merecen
- Al ser foros permanentes de discusión e intercambio de buenas prácticas, tienen capacidad para actualizar constantemente los diagnósticos de los problemas y las respuestas ofrecidas

Todos estos elementos son importantes para España en el cumplimiento de los objetivos que se ha fijado para su cooperación multilateral. Pero además, el carácter iberoamericano de estos organismos proporciona a España la ventaja añadida de que obtiene información permanente sobre las preocupaciones y las respuestas que dan los países latinoamericanos a los problemas de desarrollo, hecho que refuerza su propia capacidad de planteamiento de políticas hacia la región y que fortalece, por añadidura, su capacidad de propuesta en otros ámbitos de cooperación como la Unión Europea. Los organismos multilaterales iberoamericanos son ya contraparte de la

cooperación española. El Plan Director señala específicamente su compromiso con el sistema de cooperación iberoamericano por estar basado en los principios de corresponsabilidad y horizontalidad, y porque trabaja por el logro de objetivos prioritarios para la cooperación española como la lucha contra la pobreza, el reforzamiento de los valores y la institucionalidad democrática y la consecución de sociedades con una mayor cohesión social. Precisamente porque existe esta coincidencia de objetivos y por las diferentes ventajas expuestas anteriormente, se considera que los organismos iberoamericanos pueden ser socios muy útiles para la cooperación española. Con esta propuesta no se pretende disminuir la importancia que tienen otros organismos multilaterales en la promoción del desarrollo en la región, como los pertenecientes al sistema de Naciones Unidas. Ni tampoco se está afirmando que no sea posible optimizar los resultados de sus actividades y sus procedimientos de trabajo; pero sí se quiere llamar la atención sobre esos valores de apropiación, legitimidad, especialización, fortalecimiento de la integración, o de la capacidad de incorporación de actores no estatales y de temas centrales a la agenda del desarrollo tan característicos de los organismos iberoamericanos y que tan buenos resultados pueden ofrecer para el desarrollo de la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, José Antonio (Dir.) (2007): *Cooperación con Países de Renta Media,* Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Editorial Complutense, Madrid.

Eyben, Rosalind y Lister, Stephen (2004): *Cooperación con Países de Renta Media,* Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid

Instituto Alemán de Desarrollo (2004): BMZ Spezial N° 116: Ankerländer – Partner für globale Entwicklung. Ein Positionspapier des BMZ (Países ancla – Socios para el desarrollo mundial. Documento básico del BMZ), Agencia Alemana de Desarrollo

Ocampo, J.A (2005): *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, nº 26, México

Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2006): *Espacio Iberoamericano del Conocimiento*, XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, Montevideo, Uruguay

Organización Iberoamericana de la Juventud (2008): *Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud*, *2009-2015.* OIJ, Madrid.

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (2008): *Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social*, OISS-AECID

Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (2005), Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, Madrid.

Sachs, Jeffrey (2005): *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Proyecto del Milenio de Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York

Secretaría General Iberoamericana (2007a): *Estrategia de la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana,* SEGIB, Madrid.

Secretaría General Iberoamericana (2007b): *Informe de la Cooperación en Iberoamérica,* Estudios SEGIB, SEGIB-AECID, Madrid.

Stiglitz, J (2003): "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", en *Revista de la CEPAL*, nº80.

NOTAS

[1] En la clasificación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), los países latinoamericanos se ubican en una de las dos categorías de los PRM. La mayor parte pertenecen al grupo de Países de Renta Media Baja (PRMB), con una renta per cápita entre 826 y 3.255 dólares; y el resto al de Países de Renta Media Alta (PRMA), entre 3.256 y 10.065 dólares. Sólo Nicaragua no es considerada PRM al tener una renta de inferior a 825 dólares. Nicaragua forma parte de un grupo intermedio entre los Países Menos Adelantados y los PRMB denominado "Otros Países de Bajo Ingreso".

[2] Otros donantes principales de ayuda a América Latina como los Estados Unidos, Japón, Alemania o la Comisión Europea, sitúan allí recursos muy inferiores, en torno al 7% de su ayuda bilateral. No obstante, es necesario recordar que en el caso norteamericano, ese 7% supone cantidades muy superiores a las enviadas por España: 1.552 millones de dólares en 2006 frente a los 658 de la cooperación bilateral española.

[3] La prioridades geográficas de la cooperación española y la justificación de su elección aparecen claramente recogidas en el *Plan Director de la Cooperación Española*, 2005-2008. El Plan Director es el documento de planificación cuatrienal de la cooperación española, en el que se determinan sus directrices básicas, las prioridades horizontales, sectoriales y geográficas y los instrumentos para llevarlas a cabo.

[4] Como señala José Antonio Alonso "La historia confirma este juicio. Hasta 25 países que fueron catalogados en su momento como países de renta media cayeron a la categoría de ingreso bajo entre 1978 y 2003; mientras que un solo país logró consolidar la senda contraria. En similar periodo, 3 países lograron ascender del grupo de ingreso medio-bajo al de ingreso medio-alto, pero 13 países hicieron el recorrido inverso". Ver Alonso (2007: 90).

[5] El Instituto Alemán de Desarrollo (DIE por sus siglas en alemán) define a los *países ancla* como un grupo de estados que tienen un lugar destacado tanto desde el punto de vista político como del económico en su respectiva región, siendo por ello centrales para el desarrollo y la seguridad de la misma y, consecuentemente, para la estabilidad mundial. El DIE considera "países ancla" a China, India, Indonesia, Pakistán, Tailandia, Egipto, Irán, Arabia Saudita, Nigeria, Sudáfrica, Argentina, Brasil, México, Rusia y Turquía.

[6] Además del apoyo a la Sociedad Civil y de la labores de asesoramiento y Asistencia Técnica para el cambio institucional, J.A. Alonso también destaca la importancia que pueden tener los fondos de cooperación en los PRM como factor de "apalancamiento", es decir, como estímulo a la movilización de otros recursos nacionales e internacionales que consideren ese apoyo una señal de credibilidad (Alonso 2007:132).

[7] Los 19 países latinoamericanos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En el caso de la SEGIB, a los 19 países latinoamericanos, España y Portugal, se suma Andorra.

[8] Sobre la Cooperación Sur-Sur pueden consultarse en este mismo número el artículo de José María Vera y Cristina Xalma: *Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur,* así como el *Informe de la Cooperación en Iberoamérica* (SEGIB 2007b)

Resumen:
En los últimos años, España está apostando en su estrategia de cooperación internacional por una mejor y más cuantiosa ayuda canalizada a través de organismos multilaterales de desarrollo. El presente artículo se interroga precisamente sobre las ventajas, desventajas y complementariedades que ofrecen, frente a organismos multilaterales tradicionales como los pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, un grupo de organismos iberoamericanos con gran capacidad de impulso al desarrollo en la región. Las particularidades de su funcionamiento y los resultados conseguidos avalan su importancia como socios para la cooperación española. Por otro lado, su accionar en el ámbito del desarrollo contribuye a alimentar el actual debate sobre la necesidad y las formas de cooperar eficazmente con Países de Renta Media como los latinoamericanos, estados cada vez menos relevantes en el sistema de ayuda pese a la importancia de consolidar en ellos el desarrollo.

Palabras clave:
Cooperación multilateral española, cooperación con Países de Renta Media, Organismos iberoamericanos de desarrollo.

Volver

Abstract:
Spain is presently making stronger its multilateral cooperation strategy, so she needs efficient partners. This article analyzes the advantages, disadvantages and chances that a group of Ibero-american organizations may offer to the Spanish cooperation. They are international organizations, with an important potential for promoting structural changes. On the other hand, their experience and achievements allow discuss about the best way to cooperate whit Middle Income Countries.

Keywords:
Iberoamerican Cooperation, Spanish Cooperation with Latin American, Cooperation with Middle Income Countries, development programs.

Volver

Imprimir

Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Ensayos

DESIGUALDAD Y SOSTENIBILIDAD EN LATINOAMÉRICA: DESAFÍOS PARA LA IZQUIERDA GLOBALIZADA

Pablo José Martínez Osés

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords

Datos y reflexiones previas sobre desigualdad y su importancia

1. La globalización terrestre para Latinoamérica y los estados extemporáneos

2. Nacionalismos y resistencias en tiempos de hibridación

3. Latinoamérica frente al neoliberalismo: la izquierda retada

4. Alternativas latinoamericanas a la desigualdad y a la sostenibilidad

Datos y reflexiones previas sobre desigualdad y su importancia

Hay un consenso indiscutible acerca de que la desigualdad de renta parece ser un elemento persistente de las sociedades modernas y posmodernas. En efecto, a partir de la industrialización del siglo XIX las rentas de los grupos de población (o países) más ricos no han dejado de distanciarse de las de los grupos más pobres. Si en 1870 la relación de la renta media de los diez países más ricos respecto de las de los diez más pobres era de 6 a 1, en 2002 esta relación es de 42 a 1 (Maddison 2002). Tomando quintiles de población, el cinco por ciento de individuos más ricos del mundo dispone de una renta 165 veces mayor que el cinco por ciento de personas más pobres (Milanovic 2005).

Por muy increíble que parezca desde consideraciones de carácter ético, lo que algunos discuten es la importancia que esta *desigualdad global*[1] puede tener para las personas y los países, pretendiendo negar con ello la pertinencia de establecer medidas, políticas y mecanismos específicos de lucha contra la desigualdad. En mi opinión, la desigualdad en sus referencias más próximas –comunidad, vecindario-, en aquellas más consolidadas desde el punto de vista institucional como son la desigualdad nacional e internacional, o bien la que sin duda es un *hijo no deseado* de muchos de los promotores de la globalización y que viene denominándose desigualdad global, contribuyen de forma decisiva a configurar no sólo nuestro imaginario psicológico sobre nuestras necesidades y por lo tanto sobre nuestra idea de bienestar, sino que además prefigura con determinación las posibilidades de construcción social de las diferentes propuestas políticas y sociales en la actualidad, particularmente en Latinoamérica. No abundaremos aquí sobre la asumida relativización del concepto de pobreza estudiada por Amartya Sen, tan sólo pretendemos señalar la creciente importancia de las referencias -antaño lejanas- para cada vez más numerosas poblaciones excluidas de beneficios que ahora son *conocidos* gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Un apunte más sobre la importancia de la desigualdad global, justificado por la creciente conciencia sobre la insostenibilidad ambiental del actual modelo de desarrollo. El recorrido realizado por la conciencia colectiva en sólo cincuenta años, desde el reconocimiento de los límites del crecimiento[2], pasando por la creación y promoción del concepto de *desarrollo sostenible*[3] hasta llegar a los debates actuales sobre la necesidad de establecer y cumplir acuerdos globales sobre la propiedad, la conservación y la gestión de los recursos. Uno de los indicadores que conforman los cálculos sobre las rentas medias de los grupos de personas o de los países es el acceso a beneficios generados mediante procesos de producción basados en recursos naturales limitados y que dañan el medio ambiente, ambos difícilmente atribuibles a territorios concretos y por lo tanto de difícil cálculo en las rentas de unos países u otros. La desigualdad global de las rentas entre los individuos difícilmente puede incorporar en sus cálculos los costos relativos al *gasto o consumo* de recursos ambientales. No en vano la economía clásica y su contabilidad han considerado habitualmente estos costos como *externalidades* del proceso de producción, por lo que no han tenido reflejo contable ni en los costos de producción ni en el recuento de rentabilidades (Jiménez 1996). Sin embargo, la percepción general de los límites de la Tierra, y por lo tanto de las posibilidades de acceder a los beneficios causados por la industrialización sí que está crecientemente incorporada, lo que contribuye a aumentar la percepción de exclusión relativa, y con ello la importancia de la desigualdad como problema[4]

De la misma manera que su importancia, también es ampliamente discutida la relación entre globalización y desigualdad –entendiendo aquí por globalización la acepción economicista basada en el grado de apertura de las economías nacionales y su supuesta inserción en los *mercados globales*-. De forma que asistimos a no pocos debates acerca de si la desigualdad aumentó o disminuyó como efecto de la globalización, o si ésta es causante directa de aquella. Debates que en cierto modo me parecen estériles. Las dificultades metodológicas para establecer con rigor medidas de desigualdad global fiables en nada pueden contradecir los numerosos análisis sobre la evolución de la desigualdad internacional en el mundo que presenta en 1998 un coeficiente de Gini[5]

cercano a 54, cuando en 1950 estaba en 43, mostrándose un crecimiento más pronunciado a partir de 1980 que presentaba un índice de 46 (Martínez 2005:38-52, Malinovic 2005). Además, en los dos últimos decenios *"de los 73 países sobre los cuales se dispone información, 53 (que en conjunto reúnen a más del 80% de la población mundial) han visto crecer la desigualdad, mientras sólo 9 (que suman 4% de la población) la han visto disminuir"* (PNUD 2005).

Las medidas propuestas sobre desigualdad global por diferentes autores en la década de los noventa son todas superiores a la mencionada de desigualdad internacional, puesto que están entre 61 y 71 puntos Gini (Malinovic 2006). La desigualdad global es, en cualquier caso, superior a la desigualdad nacional interna de los países más desiguales del Planeta, como Brasil o Sudáfrica que apenas rondan y alcanzan los 60 puntos. No en vano Milanovic calcula que aproximadamente dos tercios de la desigualdad global proceden de la desigualdad de las rentas medias entre países.

Si la globalización exacerbó o no la desigualdad global no me parece tan relevante como que hasta ahora, lejos de combatirla, pareció al menos perpetuarla, y en otro sentido como veremos, a ponerla de manifiesto.

En el plano de la desigualdad internacional –entre países o grupos de países-, la región Latinoamericana no está mal situada. De hecho se trata de una región de de ingreso intermedio y que presenta una posición relativamente alta entre los países en desarrollo. Siete países de la región –que suponen el 34% de la población de la región- se encuentran entre los países denominados de *desarrollo humano alto*[6], mientras que el resto se encuentran en el grupo de países de desarrollo humano medio. Así, tenemos indicadores medios regionales algo superiores a los que ofrece el conjunto de países en desarrollo: 72,2 años de esperanza de vida al nacer en la región frente a los 65,5 de los países en desarrollo; 89,9% de mayores de 15 años alfabetizados en Latinoamérica frente al 77,1%; y un ingreso por habitante promedio de 8.417 dólares medidos en paridad de poder adquisitivo frente a los 5.282 para los países en desarrollo (PNUD 2007).

Por el contrario, si en un índice la región Latinoamericana sale mal parada es en las medidas de desigualdad interna, puesto que presenta un índice de Gini para la región de 57,1 sólo superado por la región África Subsahariana (PNUD 2005). El elemento más característico de la desigualdad del ingreso en Latinoamérica es la *brecha* existente entre los grupos de población (deciles) según sus ingresos: así entre los ingresos del 10% más rico y el siguiente grupo existe un abismo gigantesco, mientras que la relación entre los grupos intermedios no es especialmente pronunciada. En los países europeos el 10% más rico de la población supera entre un 20% y un 30% el ingreso del noveno decil de población, mientras que en Latinoamérica esa distancia supera el 100% (el 200% en algunos países). De hecho, el ingreso promedio del 10% de la población más rica en cinco países del continente –Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela- supera el PIB promedio de España que era de 22.800 dólares anuales en paridad de poder adquisitivo (CEPAL 2007). Además de la desigual distribución de la renta, es preciso mencionar para el caso latinoamericano, las elevadas tasas de desigualdad social basadas en criterios étnicos y de género, que también presentan correlaciones evidentes con la disponibilidad de ingresos. Basta por su contundencia con mostrar los datos de mortalidad infantil indígena respecto a los valores promedios del mismo indicador para población infantil no indígena en los ochos países con mayor población indígena. En todos los casos las cifras de muertes infantiles son muy superiores para el caso de los niños y las niñas indígenas. Salvo en el caso chileno, donde los índices de mortalidad infantil indígena son sólo unos puntos superiores a la no indígena, para el resto de países –Costa Rica, Honduras, Panamá, Ecuador, Guatemala, Bolivia y Paraguay- todos los valores muestran que la mortalidad infantil indígena prácticamente duplica la no indígena (CEPAL 2006).

Esta breve caracterización debería ser suficiente para comprender que *"el principal obstáculo que se interpone al éxito de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe radica en que el mejor remedio para tratar la pobreza que aflige a la región –la reducción de la desigualdad- parece ser uno que le resulta muy difícil recetar"* (CEPAL 2007). Según el PNUD tan necesario es el crecimiento económico como las políticas específicas dirigidas a disminuir la desigualdad para reducir la pobreza, puesto que ambas se *reparten fifty-fifty* (Iglesia-Caruncho 2003) los logros en materia de resultados. Para el caso latinoamericano dada la persistencia de sus índices de desigualdad, parece muy relevante insistir en la necesidad de luchar contra las causas de la mala distribución de los ingresos y las oportunidades. Además es preciso recordar que la relación entre desigualdad y crecimiento respecto a la reducción de la pobreza, no es equivalente en los dos sentidos, por cuanto un mayor nivel de desigualdad tiende a ser perjudicial no sólo para la lucha contra la pobreza sino también para el mismo crecimiento económico (Watkins 1999).

En este sentido desde diversas instituciones y academias se han promovido políticas de *crecimiento económico con equidad*, que mediante la transformación de las condiciones originales y causales de la mala distribución, tratan de mejorar los accesos a los recursos de las poblaciones más excluidas en el reparto. La promoción de estas políticas no es sino una reacción a más de dos décadas de hegemonía del pensamiento neoliberal que, a través de las principales instituciones internacionales y de los gobiernos de los países desarrollados, han logrado imponer los ajustes económicos diseñados supuestamente para obtener cifras positivas en materia de crecimiento económico, desatendiendo otras dimensiones como la redistribución de las rentas, la extensión de los beneficios sociales o los límites medioambientales. En la medida en que estas cuestiones –desigualdad y sostenibilidad- ya no pueden considerarse más como *colaterales* o independientes del crecimiento, algunas circunstancias que presenta Latinoamérica en la actualidad pueden interpretarse como un laboratorio de *innovación política,* en el que, al menos de forma discursiva, toma cuerpo el deseo expresado por Sampedro, haciendo un guiño a los usos lingüísticos de los jóvenes, de *multimegamuchaglobalización*[7].

1. La *globalización terrestre* para Latinoamérica y los estados extemporáneos

"A la globalización pertenece la aventura,

a la globalidad la reserva de billetes"

SLOTERDIJK, Peter.

Sin perjuicio de las caracterizaciones más clásicas de la globalización, tanto en sus aspectos económicos como en

algunos de las consecuencias sociales y políticas que ya forman parte de este tiempo, es conveniente atender a otras dimensiones del pensamiento que nos permiten elevar nuestra mirada sobre el devenir de la historia, y así, filosóficamente, asumimos que el proceso de globalización *terrestre* se inició a finales del siglo XV y se prolongó durante cinco largos siglos, concluyéndose entre 1945 y 1992[8]. Sería precisamente ahora que se pone de moda el término globalización cuando en realidad ha terminado el proceso. Desde hace casi dos décadas que vivimos *globalizados,* no ya *globalizándonos.* Esta *globalización terrestre* se caracteriza por el final del *conocimiento* de todos los rincones de nuestra Planeta (nada nuevo que descubrir), después "de que la Tierra ha sido circunvolucionada, descubierta, representada, ocupada y utilizada" (Sloterdijk 2005). Pronto nos hemos acostumbrado a un mundo sincronizado y a un espacio sin distancias que tienen su reflejo perfecto en el carácter especulativo del capital, que puede *viajar* en pocos segundos por todo el mundo, y que, sin embargo no pierde su esencialidad, puesto que puede *sumarse* en cualquier momento. Parece resolver una paradoja de los lógicos clásicos: la movilidad permanente sin perder por ello su substancia, su esencia. La sociología más brillante y consciente del nuevo tiempo ya apostó por denominar a esta época como *tiempos líquidos* (Bauman 2007). Las consecuencias que este nuevo tiempo tiene para la humanidad son objeto de los actuales debates, principalmente en el campo de la sociología, la política y el periodismo –lo cual ya es un signo de este tiempo en el que se acabaron los grandes relatos explicativos, las verdades absolutas y quién sabe si con ellas también las utopías-. Las grandes preocupaciones que centran los debates actuales sobre la globalización se pueden resumir en cuatro cuestiones: la necesidad de inaugurar un nuevo *modus vivendi* coherente con la nueva relación entre lo local y lo global; la crisis y eventual superación política de los estados-nación; la creciente conciencia política y moral de las desigualdades entre ricos y pobres y su dramatismo, que tensiona la concepción del mundo; y el agotamiento de la biosfera y la explotación excesiva de aire, agua y suelos que abocan al ser humano *nolens volens* a formar parte de una comunidad ecológica de intereses de la que debería deducirse una cultura racional que tuviera en cuenta a las generaciones futuras (Sloterdijk 2005). Estas cuatro cuestiones propuestas nos servirán para guiarnos en este artículo más adelante.

Antes nos interesa detenernos en las conclusiones que podemos extraer de algunas de las características fundamentales que rigieron el proceso de la *globalización terrestre*, en tanto constituyeron las condiciones de posibilidad del tiempo actual, y particularmente para América Latina. Y nos interesan de forma especial aquellas que pueden suponer referencias políticas y sociales en su sentido más amplio. Lo que significa para Sloterdijk el proceso de *globalización terrestre*, que se inicia con los viajes arriesgados –delirios de expansión que se convierten en la razón del beneficio- de los grandes descubridores, *"aparece cuando se reconoce en ella la historia de una enajenación político-espacial que parece ser indispensable para los vencedores, insoportable para los perdedores e inevitable para todos"* (Sloterdijk 2005).

Pero esta situación no se ha dado de cualquier forma, y la forma en que la historia ha devenido puede contribuir decisivamente a comprender el tiempo actual, e incluso –reconociendo las limitaciones de cualquier prospectiva- a sojuzgar las posibilidades de éxito de cualquiera de las alternativas actualmente en juego en Latinoamérica.

En primer lugar la *globalización terrestre* ha sido *históricamente* un proceso unilateral, por el único sentido de los viajes que la configuran –de Europa hacia occidente- y también porque los que ejercieron el poder de la primera representación –expresado en los sucesivos mapas mejorados siglo tras siglo hasta los actuales por satélite- fueron también los europeos. Esta asimetría tiene su expresión política en el término *colonización,* que aquí se refiere a dominio, a ejercicio de poder. Son conocidos –y muy dignos de tener en cuenta- los estudios y análisis que cifran precisamente en los procesos de descolonización las causas fundamentales de la desigualdad y de la extensión de la pobreza en muchas regiones, especialmente las africanas. La América Latina de hoy inicia *su historia* en un proceso de dominio, pero del otro lado de la unilateralidad europea, como víctima si se quiere, y así llega hasta el tiempo actual. Así enfrenta aún el periodo actual de la globalización, al tiempo que paradójicamente inicia las celebraciones de los bicentenarios de sus, tal vez fallidas, independencias. De alguna forma tanto el proceso de descolonización masiva africana de la segunda mitad del siglo XX, como las independencias americanas del siglo XIX respondieron sobre todo a procesos de estructuración política altamente imitativos de la forma política responsable –y exitosa con ella- de la misma globalización terrestre, es decir, de la colonización: el Estado nacional. Si la aventura, el adentramiento en lo inhóspito y el riesgo de fracasar atenuado por la seguridad que proporciona sentirse con el derecho de aventurarse, fueron las características que definieron los primeros viajes transatlánticos, los procesos de independencia trazaban caminos ya conocidos y en todo caso tan sólo trasladados a nuevos territorios o imaginarios simbólicos. El resultado de la colonización –por más que sus métodos y fines nos resulten del todo reprobatorios- es que configuró el contexto actual establecido de mundo (Sloterdijk 2005).

Por otro lado es preciso caer en la cuenta de que una diferencia entre la era de *formación* –de descubrimientos- y un tiempo consolidado como se pretende el actual, es que los héroes y aventureros de entonces serían hoy considerados con toda la razón como malhechores y delincuentes. ¿No es acaso la historia de la *globalización terrestre* una historia jalonada de apropiaciones de lo ajeno por medio de la toma y la ocupación, sin apelar a negociación, intercambio o trueque alguno? Los "empresarios-ocupadores en los frentes coloniales (…) en tanto quieren convertirse en poseedores y propietarios de bienes mediante la pura ocupación o toma (…), ya que ellos se remiten al derecho del instante privilegiado" (Sloterdijk 2005). Se trata de lo que Sloterdijk denomina el *síndrome de la Tierra Virgen ó Americanología.* Jalonando el final del largo proceso de quinientos años, en 1948, se establece y aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos que supone la institución jurídica del derecho de la vida que se toma lo suyo donde puede. Después, en los tiempos actuales, América ya no es más la tierra sin dueño que fue para los exploradores, aquel territorio en el que los propietarios llegaron antes que los registros de la propiedad.

Después de aquel tiempo en el que se hacía la globalización terrestre ya no caben más *vacíos de propiedad*, al menos que tengan su referencia territorial en la superficie del Planeta. Lo que fue conquista y ocupación como hecho fundacional, se ha convertido en acciones elementales de conservación y protección. De los privilegios obtenidos igual que de las propiedades. La primacía de la economía en el mundo actual, no impide que ésta tenga por sí misma un carácter marcadamente geopolítico, de referencia mundial (global se diría en la prensa). La gestión del territorio como *recurso* para la obtención –mejor, la conservación- de los beneficios y de los privilegios

originarios. No es de extrañar que la historia reciente de América Latina esté plagada de motivos y acciones en pos de una liberación, que es tanto lucha contra la opresión objetiva como lucha de la vida por el derecho a *aventurarse para obtener lo suyo.*

Desde los tiempos de las independencias hasta las guerras de liberación Latinoamérica se ha debatido por retar y superar lo que hoy es aún su problema fundamental: la enorme desigualdad persistente. Después del final de la guerra fría y con ella el desplome del llamado socialismo real, segundo de sus horizontes referenciales –el primero fue el Estado-nación europeo-. Así, la década de los ochenta concluyó con la mayoría de las revueltas internas –y de las dictaduras creadas para contener aquellas- para dar lugar a regímenes basados en procesos electorales y en el sistema de partidos políticos. Es el cacareado triunfo de las democracias formales, en los que se suceden más o menos pacíficamente, gobiernos elegidos por las urnas. Pero en cierto sentido esto sucedió de forma extemporánea, por cuanto la consolidación del Estado-nación coincidió en los países industrializados con la configuración del estado de bienestar, mientras que en el caso Latinoamericano coincide con un conjunto de políticas económicas que conducen a su desmantelamiento (Monedero 2008), al menos en su función de garante de la seguridad y de *container* de las identidades construidas socialmente.

El reconocimiento de los derechos civiles y políticos sigue una lógica bien estudiada por T.H. Marshall, puesto que tras la conquista de los derechos personales los políticos son su consecuencia lógica. Dicho de otra forma, sin derechos políticos –sin la capacidad de elegir o acceder a las instituciones legislativas-, las personas no pueden sentirse seguras de sus derechos civiles. Pero América Latina no se ha conformado con estas democracias formales sin derechos sociales, puesto que no ha olvidado que durante muchos años –en la democracia griega y en las democracias europeas hasta bien entrado el siglo XX- la democracia fue restringida a determinadas élites, aquellas que se *merecían* tener derechos civiles –y por lo tanto políticos-, es decir, aquellas que tenían propiedades y capitales que defender. La historia de la democracia y la universalización de los derechos civiles y políticos no han ido tan de la mano como ahora se nos pretende hacer olvidar. Ni a los desposeídos les podían servir de nada los derechos civiles –nada tienen que proteger-, ni a los poseedores les podía interesar que los desposeídos accedieran a los derechos políticos. Por este doble motivo el sufragio universal es una institución que llegó más de un siglo después de los reconocimientos de los derechos personales en las democracias europeas. Puede servir como argumento para debatir con los ensalzadores de las nuevas democracias formales, la convicción de que los derechos políticos sin derechos sociales "pueden ser un sueño inalcanzable, una ficción inútil o una broma cruel para aquellos muchos a quienes la ley, formalmente, les garantiza tales derechos" (Bauman 2007). Según Marshall los derechos sociales son el tercer eslabón de la cadena de los derechos, sin el cual el proyecto democrático está condenado a detenerse antes de concluir.

No podemos compartir el optimismo de Marshall, tal vez por excesivamente eurocéntrico, especialmente después de las dos últimas décadas del siglo XX en las que las políticas neoliberales han socavado seriamente las posibilidades de extensión de los derechos sociales y más aún con la pretendida vuelta al unilateralismo internacional de la administración estadounidense –secundadas por gobiernos europeos- tras el 11-M de 2001, que se ha destacado por cuestionar seriamente la vigencia de la universalización de los derechos civiles y políticos con sus actos legislativos y bélicos (Susín 2008). No obstante, es cierto que podemos observar en la *toma* -por el sufragio- de los aparatos legislativos en algunos países latinoamericanos un intento, no exento de riesgo, aventura e innovación, de establecer –constitucionalmente- ese tipo de estrecha relación entre derechos civiles, políticos y sociales. Creo que es relevante examinar los resultados de los procesos electorales que se han dado en varios países latinoamericanos a la luz de sus propias historias y aspiraciones. Coincido con quienes opinan que los llamados nuevos gobiernos emergentes en Latinoamérica responden tanto a un rechazo muy generalizado a las democracias formales como a un orden económico que no logró crear empleo ni destinó suficientes recursos a políticas sociales. Esta línea de interpretación parece muy clara en la región por cuanto las nuevas presidencias han traído consigo el ascenso de nuevos movimientos sociales o partidos políticos no tradicionales. Bien se puede decir que para los grandes grupos de excluidos aquellos partidos tradicionales que se alternaban en el poder representaban precisamente el impedimento principal para ejercer realmente los derechos políticos. Si esto fuera cierto, la *confianza* depositada en estas nuevas alternativas no será infinita, más bien queda bien definida por la expectativa de que los derechos sociales se extiendan, y así las democracias latinoamericanas dejen de ser *elitistas,* o de responder a intereses de oligarquías consolidadas desde los tiempos de las independencias. Procedente de otras latitudes Nelson Mandela recorre ahora el mundo repitiendo una sencilla frase: *mientras persista la pobreza, no hay verdadera libertad.*

2. Nacionalismos y resistencias en tiempos de hibridación

En este sentido puede decirse que las diferentes iniciativas tomadas por los distintos gobiernos de la región tiene un marcado acento nacionalista, por cuanto establecen medidas y políticas orientadas a una nueva configuración de sus propios estados-nación. Los casos más explícitos son aquellos que emprendieron reformas profundas del marco legal de sus regímenes mediante procesos de reforma constitucional que pretenden, con mayor o menor acierto, alcanzar espacios de legitimación política más inclusivos de sus respectivas poblaciones, o lo que es lo mismo: tratar de dotar a sus respectivos Estados de capacidades efectivas para proporcionar la extensión de los derechos económicos y sociales a las poblaciones hasta ahora excluidas.

Basta abrir cualquiera de los periódicos de los principales grupos mediáticos de la región para reconocer las enormes resistencias que estos procesos están encontrando en las opiniones mediáticas globales. Y no me parece de extrañar, dado que estos procesos apuntan a la línea de flotación del sistema mundo imperante tras cinco siglos de proceso de globalización, precisamente en una de sus últimas representaciones: la de la primacía del mercado como principal factor de organización social. Es habitual encontrar diferentes condenas de los procesos de reforma institucional emprendidos desde posiciones que cuestionan el *re-establecimiento* del papel de los Estados, en perjuicio del espacio que el mercado había conquistado. Condenas que se disfrazan de paladines de las libertades, reclamando la seguridad jurídica para sus inversiones o el incumplimiento de concesiones y contratos, invocando una especie de riesgo generalizado a la pérdida de las libertades civiles y políticas. Sobre los que anuncian –denuncian- que estos procesos suponen pasos atrás para sus países pueden afirmarse al menos dos cosas: que en las circunstancias anteriores pertenecían a los grupos que podían disfrutar

efectivamente de las libertades civiles y políticas, es decir a las *élites* y, en segundo lugar, que aún disfrutan de ellas por cuanto son capaces de hacer oír sus opiniones en el espacio público, y no precisamente a través de emisores o canales marginales.

El problema principal es que la presunta división que hacemos más arriba entre *disfrutadores* y *reformadores* es poco más que un señuelo analítico. La realidad actual se impone mucho más híbrida y mixtificada, de forma que los intelectuales, los líderes políticos y morales, y la ciudadanía en general tiene dificultades para asumir –y en consecuencia para promover- cualquiera de las dos posiciones sin reparos. Es, sin duda, un efecto serio de esta modernidad líquida, de múltiples referencias parciales, que nos obligan a convivir con la incertidumbre y sus consecuencias, y que en el caso particular de América Latina ya apunta claramente en algunas de sus reflexiones *"no desde las epopeyas de la revolución pero sí desde el rigor de la resistencia, (…) y que porfía pese al cansancio del desencanto en la periferia latinoamericana, por más desigual y descentrada que ésta sea"* (Hopenhaym 2005). En consecuencia es inconveniente esperar de los procesos de reforma en ciernes dialécticas y discursos completos, grandes relatos revolucionarios que den cuenta de un nuevo ser humano, de un sueño hecho realidad, respuestas holísticas a todos los problemas sociales y humanos.

Es cierto que, en las *demagogias revolucionarias* de algunos discursos –protagonizados en la región, sin duda, por el Presidente venezolano- cabe encontrar poco más que un mecanismo de compensación, un intento de equilibrar más de dos décadas de las *demagogias liberales,* que al igual que aquéllas han promovido y ensalzado una pseudoteorización de un sistema político y económico con pretensiones definitorias y definitivas. Basta recordar el célebre *Fin de la Historia* de Francis Fukuyama.

En descargo de la retórica bolivariana puede aducirse su carácter reactivo, su nacimiento basado no en la legitimación de un estado de las cosas, sino precisamente como lo contrario. Es muy probable que en la actual Latinoamérica el discurso hegemónico neoliberal sufriera una fractura que ya está exigiendo un *remiendo dialéctico*, cuyo tema central deberá ser precisamente la superación de las desigualdades económicas, políticas y sociales que caracterizan a la región. Las posibilidades de participación activa de los pueblos latinoamericanos en la construcción de una nueva síntesis discursiva, está en manos de los procesos abiertos por los llamados gobiernos emergentes, en el de las resistencias que encuentran y en la también dialéctica relación entre aquéllos. Síntesis que, no está de más recordarlo, ya no será más una, ni completa; más bien deberá combinar perspectivas e interpretaciones diversas para dar cuenta de las paradojas y contradicciones instantáneas –y por lo tanto, simultáneas- que caracterizan a este tiempo globalizado.

En cualquier caso es preciso no caer en la trampa que nos proponen los conglomerados transnacionales de medios de comunicación respecto a la actualidad latinoamericana: ya que intentan desplazar el foco de la atención del problema principal latinoamericano, es decir, la desigualdad y cuáles son los resultados efectivos de las políticas públicas en combatir sus causas hacia cuestiones de legitimidad formal de los gobiernos y de algunas de sus medidas. Cumplidos con creces los requisitos formales establecidos por las muy débiles democracias formales, los nuevos gobiernos deben sortear numerosas dificultades para implantar políticas públicas que, tanto por sus resultados como por sus construcciones alternativas de sentido, permitan justificar la necesidad y la oportunidad de su emergencia. También importantes resistencias, entre las cuales se encuentra el embate permanente cuestionador de su legitimidad desde intereses políticos, comerciales y estratégicos, a través de las grandes corporaciones mediáticas. Ocupémonos de lo primero, lo otro ya tiene suficiente y ruidoso eco en tantas portadas y columnas.

3. Latinoamérica frente al neoliberalismo: la izquierda retada

Recogiendo los cuatro aspectos fundamentales que hemos resumido más arriba como los temas-retos recurrentes de la globalización podemos examinar la actualidad política latinoamericana como un abanico de posibilidades. Dos de ellos nos remiten a la paradoja más comentada de esta era global: la articulación de lo local y lo global y su expresión organizativo-política reflejada en la crisis de los estados nacionales sitúan a los gobiernos emergentes latinoamericanos ante la necesidad de articular sus respuestas nacionales –para las que fueron elegidos- en una maraña de conflictos, redes, e intereses que trascienden cualquier mirada local. Igual, pero de otra forma, los otros dos temas-retos señalan la centralidad que han de tener la lucha contra la desigualdad y la sostenibilidad planetaria entre los contenidos políticos de cualquier alternativa de gobierno actual; más aún, como hemos visto en el epígrafe anterior, tratándose de Latinoamérica.

Dicho de otra forma, la izquierda latinoamericana se encuentra ante el reto de siempre: tratar de transformar sociedades marcadamente oligárquicas en sociedades que respondan a criterios de equidad y justicia social; pero ahora en un nuevo marco referencial del mundo, que se caracteriza sin embargo por la paradójica concentración/difusión del poder. Comparto con Sanahuja la idea de que la cadena de acontecimientos en el sistema internacional de los albores del siglo XXI[9] –terrorismo global, respuesta desde el *hegemonismo unilateral* de EEUU, crisis de legitimidad, desplome del dólar y crisis financieras- ponen de manifiesto un cambio relevante en la estructura del poder internacional, por cuanto supone una redistribución del mismo entre actores estatales y no estatales (Sanahuja 2008a), fundamentalmente entre el Estado y el mercado.

En lo que nos incumbe aquí y desde la perspectiva de las teorías neokantianas del sistema internacional, la globalización ha diluido el carácter "nacional" de las relaciones sociales, los mercados y la política, y pone en cuestión la capacidad del Estado para regularlos, así como para garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos (Sanahuja 2008b). Esta disolución a mi juicio no implica, como para algunos, la defunción definitiva de los Estados-nación como principal forma de organización política, pero sí hace indispensable redimensionarlos entre nuevos actores *transnacionales* y ante la *nueva versión global* de antiguos problemas por resolver, como la sostenibilidad y la equidad de derechos y oportunidades. La dispersión progresiva de los sujetos sociales, de las super-estructuras de poder, de los mercados y de los problemas –ninguno de ellos de forma aséptica, neutra o *a-histórica*, como hemos recordado más arriba- característica de este tiempo globalizado, han difuminado la obsoleta separación entre políticas nacionales –políticas de interior- y políticas internacionales –políticas de exteriores-. El Estado, aun manteniendo de forma primordial su capacidad para emitir discursos –y significados- políticos, se ha visto obligado a *salir de sí* para otorgar coherencia a sus acciones, no tanto como un alarde de

internacionalización a la vieja usanza, sino mediante la construcción de *nuevas políticas transnacionales.*

De lo que no cabe duda es que el Estado se presenta más reactivo que proactivo en este proceso, de ahí que algunos aún fijen el foco de su interés en la dimensión de la crisis del mismo. El Estado trata de recuperar sus niveles de legitimidad e influencia en cuestiones fundamentales para su contrato social con los ciudadanos, mientras éstos ya apreciaron con nitidez cómo el mercado –y más particularmente el capital transnacional- parece disponer de mayor porcentaje de votos efectivos en el hipotético parlamento de los asuntos globales. Tanto las lógicas supranacionales como las intergubernamentales se han visto muy limitadas ante la fuerza *globalizadora* del capital y su proceso de acumulación. Además, el carácter *flotante* –especulativo- de éste ha superado –y retado- al carácter *territorial* del Estado (Beck 2004). De ahí que las desregulaciones y privatizaciones progresivas otorgadas por el Estado -¿quién si no podría desregular y privatizar?- en las últimas décadas[10], no puedan presentarse más como mecanismos *técnico-económicos* en busca de eficiencia en las políticas estatales, cuando en realidad son medidas de marcado carácter político orientadas precisamente a reducir la influencia de los Estados –y de sus políticas-. Estos procesos *tenían* indefectiblemente que ir acompañados de procesos de *despolitización* de la ciudadanía y del contrato social de la misma con el Estado. Pero lo que en países con distribuciones de la renta menos desiguales resultó como una transformación de las burguesías industriales en burguesías consumistas; en países de América Latina, caracterizados por la existencia de oligarquías persistentes ha conducido poco menos que al colapso de todo un modelo profundizando el carácter nuclear de la desigualdad como elemento configurador del mismo[11].

Este contexto contribuye a explicar la aparición de gobiernos de izquierdas en Latinoamérica, pero que no se limitan a una reacción contraria a las dinámicas globalizadoras, sino que bien pueden ser resultado de los procesos que la modernización en general –y el último neoliberalismo en particular- han supuesto y que han exacerbado contradicciones nucleares, dando lugar paradójicamente a realidades diferentes de las que se proponían consolidar, como eran la modernidad, el progreso y la primacía de la configuración liberal mediante democracias procedimentales de los estados. La modernidad ha traído consigo efectos *indirectos* o indeseados sobre los que ahora se debe iniciar una reflexión sistemática[12]. Uno de ellos es precisamente la *democratización involuntaria* (Beck 2007), bien expresada en la resistencia transnacional crecientemente organizada, ante procesos de expansión del capital.

Así, los nuevos gobiernos latinoamericanos han traído consigo cierta *re-politización* del espacio social, pero no desde la recuperación del espacio retrocedido, sino hacia la configuración de nuevas formas de entender la relación entre lo local y lo global, entre lo nacional y lo internacional, ahora transnacional. Dicho de otra forma, los gobiernos latinoamericanos emergentes responderán a los retos y las expectativas planteadas en la medida en que sean capaces de *re-conquistar* la responsabilidad estatal tras el fracaso el estado –mínimo-neoliberal. Pensamos con Beck (Beck 2007), que es poco menos que ingenuo remitirnos a las llamadas creación de alianzas entre el sector empresarial privado y los estados, por cuanto *los gobiernos hace ya tiempo que no controlan las decisiones económicas*[13].

A mi juicio uno de los factores dignos de atención en el análisis de la *modernidad* de estos gobiernos es la aparición de nuevos espacios políticos en los que los movimientos sociales están jugando un particular papel, definido precisamente por su capacidad –mucho más ágil que la de los estados- de adaptarse a las exigencias transnacionalizadoras de la nueva era. Es indudable que a la base del proceso de emergencia de estos gobiernos existe una reubicación importante de los movimientos sociales, reubicación que sólo ha sido posible a partir de la conciencia colectiva propia de la era globalizada. No es vano apreciar que la principal característica de los cambios políticos producidos en la región *tienen que ver con una renovada participación popular, entendida ésta como una miríada de formas no reducibles ni a partidos, ni a movimientos* (Monedero 2008), ni a cualquier otra forma de organización social en particular, que se caracterizan por su *integralidad,* en contraposición a la especialización sectorial de lo social, es decir por la búsqueda de respuestas en todos los ámbitos de lo social: económico, político, normativo, identitario y cultural. Imaginario que tiene su origen cronológico en los encuentros paralelos de las sucesivas cumbres sociales convocadas por Naciones Unidas en la década de los noventa, que surgen a partir de las condiciones de posibilidad para la comunicación y la información que proporcionan las nuevas tecnologías, y que hayan su referencia fundacional explícita en el Foro Social Mundial, convocado –no lo olvidemos- como cumbre alternativa al Foro Económico de Davos. Quiero decir, que tanto su *integralidad* como su génesis *transnacional* son elementos constitutivos inseparables, y que, en la medida en que se han decidido a promover gobiernos, éstos deben responder con claridad a ambas expectativas. Dicho de otra forma y vale igualmente para estos gobiernos, el reto es asumir que *"quien en el metajuego global juega sólo con las cartas nacionales, pierde"*[14]. Desigualdad y sostenibilidad ambiental –y su carácter irremediablemente *global*- se encuentran así en las dinámicas local-global y nacional-transnacional, como aspectos fundamentales de lo que debe ser el eje vertebrador de las políticas. Así lo reconoce el PNUD cuando afirma que *"en países como Bolivia y Ecuador, los conflictos respecto de la gestión de los recursos naturales se transforman en un elemento crucial para los grupos indígenas desfavorecidos, quienes han sido despojados de su derecho a participación política por instituciones que no responden a sus necesidades"* (PNUD 2005).

Coincido con quienes afirman que los procesos abiertos con la llegada a los gobiernos latinoamericanos de diversas –por su origen, conformación y expectativas- alternativas de izquierdas, bien podrían contemplarse como *otras transiciones a la democracia* (Monedero 2008), en el sentido en que las nuevas políticas dirigidas a extender derechos económicos y sociales pueden estar contribuyendo a ampliar y a profundizar las democracia formales, con sufragio universal, pero derechos efectivos exclusivos de las élites. No sé si alguien tendrá una definición mejor para describir ese tiempo en el que por primera vez un indio presidió Bolivia, o en el que la guerrilla zapatista *amenazó* el statu quo mexicano con palabras, o en el que se detuvieron las privatizaciones de recursos naturales y su gestión para dejar de ponerlas en manos de capital extranjero –o global, lo relevante es que ni siquiera sirvieron para crear burguesías nacionales-. O aquel tiempo en el que se generalizaron intentos de redistribución de rentas por la vía más simple, menos comprometida y tal vez incluso contradictoria, como son los programas *Hambre Cero,* en sus diversas versiones y visiones tras la innovación del primer gobierno de Lula en Brasil, o en la afirmación nacional e indigenista de la reforma constitucional ecuatoriana, o en tantas iniciativas censales y de participación ciudadana puestas en marcha en diversos países.

4. Alternativas latinoamericanas a la desigualdad y a la sostenibilidad

Dado que los retos actuales presentan dos caras simultáneas y de imposible reducción, la implementación de las políticas públicas no puede atender únicamente al territorio o a la población sobre la que se gobierna. Esta idea señala algo más que aquella otra, tan propia de los tiempos inmediatamente pasados, de que una economía nacional vería su futuro comprometido si no se insertaba adecuadamente en los mercados globales. La tensión entre lo local y lo global no se resuelve en la mirada *hacia arriba,* Latinoamérica hoy nos proporciona nuevas formas de entender los problemas domésticos a la luz de sus relaciones y consecuencias con el *exterior.* La cuestión ambiental es en este sentido paradigmática de la nueva mirada. El conocimiento cada vez más extendido de la amenaza climática nos puede permitir caer en la cuenta de que la *soberanía del mercado* representa una amenaza mortal; y global (Beck 2007).

En este sentido aún no tenemos señales claras por parte de las nuevas experiencias gubernamentales en Latinoamérica. Sea por la posición discutible de Brasil en el debate internacional sobre los biocombustibles, sea por la incapacidad de los sistemas regionales de integración y de sus proyectos de concretar una alternativa sostenible para el Amazonas, sea por el perfil productivista y escasamente ecológico de la gestión de la empresa pública petrolífera (PDVSA) por el gobierno de Chávez, o sea por la insistencia en la ampliación del Canal de Panamá sin detenerse en cuestiones ambientales y sociales que afectan a la población más vulnerable. Lo cierto es que la *recuperación* de la soberanía de los recursos por parte de los estados –renacionalizaciones, y revisiones de contratos con multinacionales energéticas particularmente-, parece más bien una condición necesaria para evitar peligros, que en absoluto será suficiente de no incorporar los mecanismos y las limitaciones a la explotación insostenible de sus recursos. En este punto, tal y como hemos dicho, los gobiernos tienen en su génesis una parte importante de la respuesta, por cuanto la participación de organizaciones locales en la conservación y en la gestión de los recursos ha estado a la base de no pocos procesos organizativos, como en *las guerras del agua* en Cochabamba.

Tanto en políticas económicas de los nuevos gobiernos como en la revisión de sus posiciones integradoras en la región podemos encontrar numerosas señales que confirman la búsqueda de alternativas en la faceta de la gestión económica. Las experiencias basadas en los presupuestos participativos de las que el municipio de Portoalegre en Brasil fue pionero, y que han sido replicadas y adaptadas en numerosas experiencias locales como Montevideo, Ciudad de México, Rosario y Caracas han logrado introducir cambios importantes en las políticas fiscales y sociales municipales (Chávez 2008), de la misma forma que en los presupuestos generales de las repúblicas han aparecido sistemáticamente partidas destinadas a diferentes programas de corte social en ámbitos educativos, sanitarios, alfabetizadores o alimentarios. Algunos ejemplos ilustrativos de renegociación de deuda externa –el gobierno de Néstor Kirshner- o de *desobediencia* de las instituciones financieras para el aumento de gastos sociales –caso de Rafael Correa, en Ecuador-, así como la financiación de programas de extensión social con los fondos procedentes de las rentabilidades petroleras en Venezuela dan cuenta y razón de por qué hay quien denomina a esta ola de gobiernos como *post-neoliberales.*

En el ámbito económico internacional los cambios más relevantes pueden observarse en los nuevos marcos de integración iniciados, que aún no despejan un panorama muy enmarañado por la existencia de numerosos acuerdos de libre comercio regionales, subregionales y bilaterales, con muy diversos alcances y grados de consolidación. Se pueden apreciar tendencias dispares, que muestran al menos la existencia de un nuevo tiempo de transición y por lo tanto alejado ya del modelo único propuesto a principios de los noventa por los EEUU –el ALCA- proceso que, por cierto, no llegó a cristalizar en parte por la oposición organizada de resistencias populares. Proceso que por cierto ha ido muy de la mano de la convergencia de nuevos movimientos sociales que se ha producido en América Latina y que hemos esbozado más arriba. Las tendencias principales son, por un lado las de integración en el espacio norteamericano, encabezadas por México y los países centroamericanos y basadas en la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales con EEUU y en proyectos de infraestructuras como el Plan Puebla Panamá; y por otro lado, las basadas en el modelo de integración económica más fuerte y rígido de la región suramericana, cristalizado en el MERCOSUR, cuyo liderazgo se disputa Brasil con Venezuela a partir de la reciente entrada de ésta (Sanahuja 2008c). Esta segunda modalidad ha sufrido importantes novedades en su institucionalidad de la que podemos destacar la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que actualmente vive la tensión propia de cualquier nacimiento institucional ambicioso, y que a pesar de no lograr superar cierta lógica intergubernamental –tal vez debido a las *necesidades* de construcción nacional referidas- no deja de ser *un sueño mayor que el de Bolívar,* según afirmó el presidente Lula recientemente. Las dinámicas interesadas en promover espacios políticos, sociales y ambientales de integración en el espacio de UNASUR no se deben únicamente a la retórica y a los intereses de expansión, por ella declarados, de la revolución bolivariana. Valga como ejemplo la reciente dimisión de su primer Secretario General, apenas un año después de ser creado el cargo, el ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja, alegando que las resistencias de Brasil a crear un espacio de integración supranacional convierte a UNASUR en un foro político, de los que hay muchos ya y de los que pocas transformaciones políticas en la región se pueden esperar[15].

En esto y otros debates en los que se enfrentan liderazgos fuertes en la región como los de Lula y Chávez hay quienes han encontrado un filón para dividir la nueva izquierda latinoamericana, ensalzando a las políticas brasileñas e incluyendo en el *eje del mal* a las venezolanas. La existencia de numerosos acuerdos y programas conjuntos entre ambos gobiernos bastarían para desdecir a quienes quieren confundir las discrepancias entre ambas propuestas con posiciones irreconciliables hasta el punto de poder salvar a unos y condenar a otros. En tanto que las propuestas de izquierdas latinoamericanas sepan primar el diálogo y el compromiso conjunto por la reconstrucción económica, política, social y ambiental de su región antes que sucumbir a los intereses particulares de algunos centros económicos y al ruido –no sólo mediático, también de sables- que son capaces de generar, podemos esperar que la izquierda siga haciendo frente a su mayor desafío actual: el de su propia credibilidad (Borón 2008).

Finalmente y retomando la sugerente *ontología del adelanto* de Sloterdijk, en la que el *carácter ofensivo* de los descubridores fue esencial para la inauguración de una era, pensamos que la izquierda latinoamericana se enfrenta a la tesitura de inventar nuevas formas políticas y económicas o errar en modelos que ya han

demostrado su incapacidad para resolver las contradicciones del capitalismo: bien sea el denominado *socialismo real,* bien sea la socialdemocracia discursiva en el marco neoliberal (Sloterdijk 2005). Desigualdad y sostenibilidad lo exigen. Como exigen que no se menosprecie el poder del discurso, para ser más precisos en sentido neo-gramsciano, *el poder de desarrollar constructos socio-culturales e ideológicos con los que el orden resultante se presenta como el "orden natural"*(Sanahuja 2008b). Dicho de otra forma, está por desarrollar todo un trabajo de conjunción de verdades parciales, experimentales, locales, que se están viviendo en América Latina, para lograr construir un discurso que se generalice con el calificativo de *sentido común.* Un nuevo sentido común latinoamericano globalizado.

NOTAS

[1] La desigualdad global es un concepto relativamente reciente que trata de hacer referencia a la desigualdad de renta entre los ciudadanos del mundo, y que debe diferenciarse de la desigualdad internacional entendida como desigualdad de rentas medias entre los países, incluso cuando están ponderadas en función de la población. Un asequible resumen de las posiciones académicas al respecto puede consultarse en Milanovic, 2006

[2] Meadows, 1972, por señalar un momento histórico que pueda resumir la confluencia de acciones, estudios y crisis que han contribuido a dar a conocer los límites del Planeta en cuanto conjunto de ecosistemas gravemente afectados por el modelo de desarrollo basado en la industrialización moderna. Afectación en el agotamiento de los recursos y en el desbordamiento de su capacidad de absorción de residuos.

[3] Situamos también en el año de la publicación del *Informe Bruntland* (1986) como momento de referencia.

[4] PNUD, 2005 – Véase el Cap. II dedicado específicamente a la importancia de la desigualdad como asunto central del desarrollo humano.

[5] El coeficiente Gini es uno de los índices más utilizados para medir la desigualdad. Expresa en términos porcentuales la desviación de rentas respecto de un hipotético reparto igualitario. A mayor coeficiente mayor desigualdad.

[6] PNUD, 2007. Son Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá y Uruguay

[7] Sampedro, el economista-novelista afirma que igual que se globalizó la economía, él quiere que se globalice la sanidad, la educación, la justicia,… "*que se globalice todo"*(Sampedro 2008:72)

[8] Sloterdijk afirma recoger la idea de Martin Albrow de considerar el periodo entre el viaje de Cristóbal Colón y la Conferencia de Bretton Woods como la "Era de la globalización", idea que Sloterdijk matiza (y amplía) hasta la celebración de la Cumbre de la Tierra en 1992, por lo que nos encontraríamos ahora en un tiempo incipiente que aún está por denominar correctamente (Sloterdijk 2005). Mientras tanto, nos conformamos con llamar como el filósofo *globalización terrestre* al primer periodo y simplemente *globalización* al actual

[9] Aunque el proceso histórico del cambio empezara mucho antes, como hemos visto.

[10] Nos referimos a los efectos creados por las denominadas políticas neoliberales que han demostrado su capacidad hegemónica en las últimas décadas, muy bien justificado en multitud de análisis sobre el denominado Consenso de Washington. No me cabe duda de que la inspiración y promoción de estas políticas proceden de los propietarios de las grandes cuentas de capital en territorios *agotados* desde el punto de vista de la expansión que el proceso de acumulación precisaba. De la misma forma y en consecuencia, los estados de los países industrializados –*agotados*- fueron los primeros en promover estas políticas, con menos dificultades en el exterior, con mayor oposición en el interior.

[11] Más arriba hemos reflexionado sobre la relación entre desigualdad y globalización y su irrelevancia. Otra cuestión es la evidente relación causal entre políticas neoliberales de las últimas décadas y la profundización –o consolidación en el mejor de los casos- de la desigualdad. Insistimos en el carácter filosófico-histórico de la actual era globalizada, de la que la denominada hegemonía neoliberal ha sido una expresión concreta y exacerbada en las últimas décadas de una lógica más profunda en su significación y alcance.

[12] Véase Beck, particularmente su concepto de reflexividad de la modernización en el contexto de las teorías de modernidad reflexiva (Beck 2007:170-179)

[13] Aunque se escapa de las posibilidades del presente artículo, me parece fundamental hacer una revisión a fondo de las propuestas emanadas desde organismos internacionales –particularmente la propuesta del octavo ODM *Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*- desde la constatación mencionada.

[14] Sanahuja citando a Ulrich Beck (Sanahuja 2008b)

[15] http://www.integracionsur.com/sudamerica/UnasurRenunciaSecretario.htm

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beck, Ulrich (2004), "*Poder y contrapoder en la era global",* Barcelona. Paidós, 2004

Beck, Ulrich, (2007) "*La Sociedad del Riesgo Mundial".* Barcelona. Paidós, 2008

Bauman, Zygmunt, (2007) "*Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre".* Barcelona. Tusquets, 2007.

Boron, Atilio, (2008) "*Promesas y desafíos: la izquierda latinoamericana a principios del siglo XXI",* en CHÁVEZ, Daniel, RODRÍGUEZ GARAVITO, César, y BARRET, Patrick (eds.) La nueva izquierda en América Latina, Madrid. Los libros de la catarata, pp.311-334

CEPAL (2007) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) "*Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe".* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile.

CEPAL (2006) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) "*Panorama Social de América Latina 2006".* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile.

Chávez, Daniel; Rodríguez Garavito, César; y Barret, Patrick (2008) *"¿Utopía revivida? Introducción al estudio de la nueva izquierda latinoamericana",* en Chávez, Daniel; Rodríguez Garavito, César; y Barret, Patrick (eds.) "La nueva izquierda en América Latina", Madrid. Los libros de la catarata, pp.31-77

Hopenhaym, Martín, (2005) "*América Latina desigual y descentrada".* Buenos Aires. Grupo Editorial Norma

Iglesia-Caruncho, Manuel; Jaime, P.; Castillo, M., *"Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional".* Madrid, IPADE-IUDC

Jiménez Herrero, Luis M. (1996), *"Desarrollo sostenible y Economía Ecológica",* Madrid, Editorial Síntesis

Maddison, Agnus (2001), *"La economía mundial. Una perspectiva milenaria".* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2002

Martínez Osés, Pablo J.*, (2005)"Objetivos del Milenio ¿se puede acabar con la pobreza?",* PPC, Madrid, 2005

Meadows, D. L. et al. (1972), *"Los límites del crecimiento".* Primer informe del Club de Roma. México, FCE, 1973.

Milanovic, Branko (2005), "*Worlds Apart: Global and International Inequality 1950- 2000",* Princeton University Press.

Milanovic, Branko (2006), *"La desigualdad mundial de la renta: qué es y por qué es importante",*Revista Principios, 5 (05/2006), Madrid, Editorial Sistema, pp. 35-56

Monedero, Juan Carlos, (2008) "*En donde está el peligro… el desborde de la representación y el surgimiento de las alternativas",* en CHÁVEZ, Daniel, RODRÍGUEZ GARAVITO, César, y BARRET, Patrick (eds.) *La nueva izquierda en América Latina,* Madrid, Los libros de la catarata, pp.335-358

PNUD (2005), *"Informe sobre desarrollo humano 2005",* Madrid, Ediciones Mundi-prensa

PNUD (2007), *"Informe sobre desarrollo humano 2007- 2008",* Madrid, Ediciones Mundi-prensa

Sampedro, José Luis, (2008) "*Multimegamuchaglobalización",* Editorial Complutense, Madrid

Sanahuja Perales, José Antonio, (2008) "*El desplome del dólar y las crisis de las finanzas globales: cambio estructural en el sistema internacional",* en MESA, Manuela (Coord.), *CEIPAZ (Anuario 2008-2009): Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional,* Barcelona. Icaria editorial

Sanahuja Perales, José Antonio, (2008b) "*¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea"*en VV AA, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria/Gasteiz, 2007,Bilbao, Universidad del País Vasco

Sanahuja Perales, José Antonio, (2008c) "*La integración regional, los proyectos bolivarianos, y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)"*en VV AA, La revolución bolivariana. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Cuadernos de Estrategia

Sloterdijk, Peter, (2005) "*En el mundo interior del capital. Para una teoría filosófica de la globalización".* Madrid. Siruela, 2007

Susín Betrán, Raúl (2008) "*Ciudadanía"* en GARCÍA INDA, Andrés y MARCUELLO SERVÓS, Carmen *Conceptos para pensar el siglo XXI.* Madrid. Los libros de la Catarata, pp.25-54

Watkins, Kevin, (1999) "*Crecimiento económico con equidad".* Barcelona , IntermónOxfam.

Resumen:
En el presente artículo se expone desde una óptica multidisciplinar cuáles son los principales retos de los llamados "gobiernos emergentes" en Latinoamérica. Desigualdad y sostenibilidad confluyen como problemas en un tiempo histórico en el que las "nuevas izquierdas" deben también solventar serios problemas de institucionalidad y configuración de los estados que arrastran desde las "fallidas" independencias. Con un imaginario colectivo común basado en diversas resistencias a las políticas neoliberales y con un bagaje muy heterogéneo y descentrado en el actual tiempo globalizador, la región latinoamericana pugna por construir e innovar en sus políticas internas y por inaugurar relaciones de integración que respondan con eficacia a las persistentes desigualdad e insostenibilidad. Tan relevante como los pasos de carácter político es la necesidad de forjar un nuevo discurso centrado en la justicia social y en la sostenibilidad que se abra espacio hasta generalizarse como "sentido común".

Palabras clave:
--.

Volver

Abstract:
--.

Keywords:
--.

Volver

Imprimir

Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Ensayos

AFRONTAR LA POBREZA INDÍGENA *

Nieves Zúñiga García-Falces

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords

- Globalización económica, pobreza y conflictos sociales

- Emergencia indígena: contexto y organización

- Preguntas y respuestas sobre la pobreza indígena: los principales debates

- Pueblos indígenas: actores para el desarrollo

- Referencias bibliográficas

Los pueblos indígenas y la población afrodescendiente constituyen los sectores más vulnerables de las sociedades latinoamericanas y han sido las principales víctimas del aumento de las desigualdades favorecidas por la globalización de las políticas económicas de corte neoliberal. Numerosos estudios presentan a la exclusión social y a la discriminación étnica como causas importantes de la pobreza. Pero la situación socio-económica de los pueblos indígenas, además de responder a las políticas económicas aplicadas, es también resultado del fracaso en el enfoque utilizado por los programas antipobreza a ellos dirigidos.

Este fracaso ha generado un amplio debate sobe el concepto de pobreza y sobre la adecuación de los programas de desarrollo a sus destinatarios. En este sentido caben plantearse preguntas como: ¿Qué es pobreza para los pueblos indígenas? ¿Cuáles son las causas del empobrecimiento indígena? ¿Cuáles son las propuestas de desarrollo de los propios pueblos indígenas?

Fruto de la emergencia y consolidación del movimiento indígena en los últimos veinte años, los indígenas participan ahora de este debate de forma activa demandando un desarrollo que no se entiende sin la incorporación de un enfoque basado en los derechos para combatir la pobreza. Se han dado importantes avances en este sentido como la aprobación en septiembre de 2007 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce los derechos necesarios para ser actores de su propio desarrollo en los términos por ellos entendidos.

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre los problemas para lograr el desarrollo de los pueblos indígenas en América Latina en un contexto caracterizado por una realidad económica determinante y por la configuración de los pueblos indígenas como actores de su desarrollo. Para ello se abordarán cuestiones como las consecuencias de la globalización de la economía neoliberal (especialmente en la población indígena), la emergencia indígena y los principales debates sobre la pobreza y el desarrollo indígena.

Globalización económica, pobreza y conflictos sociales

La consolidación de la democracia y el crecimiento macroeconómico sostenido alcanzado en el último tiempo en numerosos países latinoamericanos no se ha traducido en la mejora de la situación socio-económica de los ciudadanos ni ha tenido un reflejo constante en la reducción de la pobreza. Por el contrario, las políticas económicas neoliberales aplicadas por muchos gobiernos latinoamericanos han tenido como consecuencia fuertes crisis económicas y el aumento de las desigualdades. Entre 1990 y 2002 el número de personas que vivía bajo el umbral de la pobreza pasó de 200 millones a 221 millones de personas (CEPAL 2005).

Esta situación ha provocado las protestas de una ciudadanía cansada de la precariedad económica, la corrupción, la ausencia de garantías sociales, las promesas incumplidas y la mala gestión gubernamental, generándose fuertes conflictos sociales. La sociedad civil sale a la calle demandando cambios profundos y, en ocasiones, provocando la salida de presidentes del gobierno. En este contexto, los movimientos indígenas se presentan como uno de los actores sociales y políticos más activos y consolidados, que cuestiona el ejercicio de la democracia representativa y manifiesta una mayoritaria oposición al modelo neoliberal vigente.

Aunque las principales consecuencias de esta problemática son de carácter local, no se puede desligar del contexto internacional en el que se inscribe, determinado por el fenómeno de la globalización.[1] Si bien ésta no es *per se* un fenómeno negativo, la globalización de la economía ha sido utilizada para responder a los intereses del neoliberalismo, que persigue la liberalización del mercado. Este propósito llevó a que en la década de 1970 se produjera una desregulación que acabaría con las normas y medidas que ordenaban las relaciones económicas dentro y entre los Estados y, como consecuencia, a que disminuyera el control de los Estados sobre sectores como el transporte, las comunicaciones, los servicios financieros y la agricultura. Tras la mundialización de los años 80, en la que se generó una creciente interdependencia de las economías nacionales de grandes

intercambios comerciales, es en los años 90 cuando se produce el gran auge de la globalización económica con la creación de un mercado global único en el que circulan libremente los capitales (financieros, productivos, comerciales).

La globalización económica se manifiesta en una nueva división internacional del trabajo que supone una reorganización de los procesos productivos, comerciales y financieros a nivel internacional en función de los costes de cada una de estas tareas. Los actores protagonistas de este proceso -las empresas multinacionales- actuarán con esta lógica: se investiga en los países más avanzados (Estados Unidos, Europa, Japón); se produce donde la mano de obra es semicualificada y barata (Marruecos, India, China, maquilas en Centroamérica, Taiwán, Hong Kong) o en países de desarrollo medio (automóviles en España o Italia), donde hay recursos naturales (Bolivia, Brasil, Ecuador), donde la presión política y social de los sindicatos es menor, o donde las políticas del Estado lo permiten debido al escaso control; se comercializa en los mercados más abiertos y con mayor capacidad adquisitiva y donde se obtienen los mejores precios. Esta dinámica económica con carácter global tiene consecuencias como: la pérdida de la capacidad reguladora de los Estados; concentración del poder y de la riqueza; aumento de la brecha Norte-Sur; crecimiento de las desigualdades también a nivel nacional; incremento de los movimientos migratorios; aumento de los conflictos en el acceso a los recursos (conflictos por recursos naturales como el petróleo, el gas, el agua… tanto entre Estados como a nivel nacional entre multinacionales, gobiernos y población local) (McGrew 2002).

En el siglo XXI, momento en el que se han alcanzado los más altos niveles de desarrollo y riqueza de la historia, todavía 1200 millones de personas viven con menos de un dólar por día. En la década de los 90 los ingresos *per cápita* descendieron en 54 países y en 21 Estados aumentaron el número de personas con hambre.

Ante esta dramática situación Naciones Unidas ha planteando los 8 Objetivos del Milenio, aprobados por la Asamblea General en 2000, y entre los que se encuentra reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre para 2015.[2] Por otro lado, es necesario destacar la reacción de los principales afectados por la globalización económica, que manifiestan públicamente su fuerte rechazo al neoliberalismo y a quienes lo promueven. Las ciudades de Seattle (1999), Praga (2000), Cancún (2001), así como la cita anual en el Foro Social Mundial, entre otros ejemplos, han sido escenario de las manifestaciones de los movimientos antiglobalización y altermundialistas en contra de lo que consideran una globalización dirigida por las empresas y promovida por los Estados.

¿Cómo ha afectado esta situación a América Latina?

A partir de los años 80 gran parte de los gobiernos latinoamericanos adoptaron el modelo económico neoliberal y las medidas de ajuste estructural promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ante las elevadas deudas externas que poseían. Este hecho coincidió con la recuperación de las democracias en gran parte de los Estados, momento en el que la combinación de democracia representativa y la economía de libre mercado se entendía como sinónimo de modernidad. Los organismos financieros internacionales vaticinaban el éxito económico si se aplicaban las medidas de ajuste estructural y del Consenso de Washington (privatizar las empresas públicas, liberalización financiera y comercial, desregulación, apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas, garantía de los derechos de propiedad, etc.). En lugar de economías emergentes y saneadas el resultado fueron severas crisis económicas y sociales como las acontecidas en Argentina (2001)[3] o la provocada por la dolarización en Ecuador (septiembre 2000). La pobreza no logró reducirse —según datos de la CEPAL, en 2002 la pobreza y la indigencia alcanzaban el 44% y el 19,4% de la población respectivamente— (CEPAL 2005), la desigualdad seguía creciendo, se produjo un incremento de la violencia ciudadana, aumento del desempleo, fuertes movimientos migratorios y descuido de los servicios de salud y educación.

Las dinámicas económicas y el crecimiento de AL dependen en exceso de la coyuntura internacional, de las expectativas de los inversores y de los caprichos de los mercados financieros. Sin embargo, no todo es responsabilidad externa, también hay una responsabilidad nacional: como apunta Luis de Sebastián, los mercados latinoamericanos "funcionan como agencias de captación de plusvalías para las élites, en vez de ser mecanismos de distribución de la riqueza creada con la especialización y el intercambio" (De Sebastián 2004:164). No hay que obviar la continuidad en los patrones de acumulación y extrema desigualdad en la distribución de la riqueza que ya existían con anterioridad en las sociedades latinoamericanas. Los beneficios económicos más bien los disfruta una clase privilegiada y no repercuten en el bien de la mayoría de la población. Esto genera sociedades duales con una minoría muy rica y la clase pobre (la mayoría), sin existir apenas la clase media. En Guatemala (1998), por ejemplo, el 40% población con menores ingresos recibía el 10,6% de la renta nacional y el 20% de mayores ingresos recibía el 60,6% de la renta nacional (de estos el 10% se llevaba el 46%).

Esto explica la paradoja de países muy ricos en recursos naturales pero con una mayoría de la población en situación de pobreza. Por ejemplo, Bolivia es uno de los países más pobres de América Latina —según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2007*, en 2002, el 62,7% de los bolivianos viven bajo el umbral de la pobreza— (PNUD 2007). Pero es también el segundo país latinoamericano más rico en gas natural —el 49% de su territorio contiene hidrocarburos (gas y petróleo)—. La gestión y control de los recursos naturales es una de los aspectos por los que más conflictos se generan y que afecta muy directamente a las comunidades indígenas que habitan dichos territorios.

A las depresiones económicas hay que añadir la inestabilidad política de numerosos de los gobiernos, y la debilidad de las democracias, especialmente en la región andina. Los representantes políticos carecen de la representatividad y credibilidad necesaria para mantener el orden y la estabilidad, y las instituciones democráticas se muestran incapaces de canalizar las demandas de la ciudadanía, provocándose intensos conflictos y protestas sociales. La larga duración de estos problemas y el fracaso del sistema de partidos políticos tradicionales como representantes e intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos, ha provocado la formación de movimientos sociales organizados que exigen a los Ejecutivos cambios inmediatos.[4] En Bolivia, por ejemplo, la gestión del gas fue el detonante del conflicto producido a finales de 2003 y que le costó la presidencia

a Gonzalo Sánchez de Lozada (Zúñiga 2004:179-191). Jamil Mahuad, en Ecuador, fue derrocado en enero de 2000 por la alianza entre indígenas y militares a causa de la crisis económica que azotaba el país y, en lo que constituyó un hecho histórico respecto a la llegada al poder, aunque fuera solo por unas horas, de los pueblos indígenas (Ponce 2000). Posteriormente, Lucio Gutiérrez, en el poder desde enero de 2003, también sería derrocado en abril de 2005. En este contexto, el movimiento indígena destaca como uno de los actores sociales y políticos más activos en países como Bolivia, Ecuador o México que expone sus demandas como derechos y trata al poder como igual.

Emergencia indígena: contexto y organización

En los últimos 20 años se ha producido un proceso social y político denominado emergencia indígena. La reafirmación identitaria vivida por los indígenas ha mostrado el fracaso de las políticas que pretendían la homogeneización de la sociedad en base al principio de mestizaje. La formación de un movimiento indígena, cuya capacidad organizativa y su persistencia en la reivindicación de sus derechos lo han convertido en uno de los movimientos sociales más consolidados de América Latina con proyectos políticos concretos y aspiraciones de dirigir el poder, condenó al fracaso los proyectos integracionistas dirigidos a los indígenas. Los pueblos indígenas continúan planteando demandas, reivindicando derechos y exigiendo el reconocimiento cultural con más fuerza que nunca.

A pesar de la exclusión histórica de estos grupos, los pueblos indígenas han obtenido importantes logros como recuperar la visibilidad que se les había negado y presentarse ante el resto de la sociedad como un movimiento organizado con derecho a participar de la vida política y de los recursos económicos de los Estados en los que habitan.

Etapas del movimiento indígena en América Latina

Aunque la resistencia comenzó durante la colonia, no se puede hablar de movimiento organizado hasta los años 30 y 40, cuando las organizaciones eran débiles pero posibilitaron cierta visibilidad y presencia indígena. En este tiempo los indígenas son identificados exclusivamente como campesinos, sus demandas hacían referencia a la cuestión agraria y se inscribían en el movimiento de izquierda y movimiento sindical. En esta época destaca la Federación Ecuatoriana de Indios (1944).

A partir de los años 60 y 70, debido a la pauperización tras las reformas agrarias y a las diferencias con la izquierda, surgieron las corrientes indianistas. Las demandas indígenas adquirieron un carácter etnicista y cultural centradas en aspectos concretos como la tierra ancestral, el reconocimiento de su cosmogonía o la lengua, entre otras. En esta época las organizaciones comenzaban a hablar en nombre de su grupo étnico en lugar de hacerlo exclusivamente en nombre de una comunidad concreta. Destacan la Federación Shuar (1964) en la Amazonía en Ecuador y el Movimiento Tupac Katari (finales años 60) en Bolivia. Un paso adelante en la formación del movimiento fue la creación de asociaciones regionales que incluían a varios pueblos como la Confederación de los pueblos indígenas de la sierra ecuatoriana (ECUARINARI, 1973),[5] la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE, 1980), la Asociación Indígena de la Selva Peruana (AIDESEP), el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en Colombia, la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB).

En los años 80 se crearon organizaciones indígenas nacionales (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador-CONAIE, 1986 en Ecuador) y transnacionales (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica-COICA) lo que denota una apertura e internacionalización del movimiento. Pero el momento más importante de la emergencia indígena se sitúa en la década de los 90, por hechos como el levantamiento del Inti Raymi en Ecuador (1990) en protesta por las medidas económicas del gobierno, y la insurrección zapatista en Chiapas (1994). Ambos acontecimientos supusieron la irrupción de los indígenas en la política haciendo que las sociedades tomaran conciencia de la realidad plural de sus países, y marcaron el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre indígenas y gobiernos.

Factores que favorecieron la emergencia indígena

La emergencia indígena se produce en un contexto caracterizado por la recuperación de las democracias en numerosos países latinoamericanos lo que favoreció la capacidad de expresión de estos pueblos. De hecho, gran parte de los reconocimientos constitucionales de la plurietnicidad de los Estados tuvo lugar a partir de los años 80.[6] La adopción de medidas económicas como la privatización de las actividades comerciales y las políticas de ajuste estructural convirtieron a los indígenas en las primeras víctimas de una modernidad excluyente caracterizada por la retirada del Estado de los programas sociales.

En los años 90 el fin de la Guerra Fría y la desaparición de la división bipolar entre comunismo y capitalismo facilitaron en todo el mundo el resurgimiento de identidades primarias. En América Latina se hizo posible la separación entre la lucha étnica y la exclusivamente social, y la identidad de los indígenas empezó a dejar de estar reducida a la de campesinos. Ya no era necesario interpretar la realidad indígena en códigos exclusivamente clasistas.

Un acontecimiento que sirvió de catalizador de la resistencia indígena fue el aniversario en 1992 de los 500 años de la conquista de América. Los pueblos amerindios aprovecharon este hecho para manifestar públicamente que eran pueblos vivos y que había una continuidad entre los indígenas prehispánicos y los del siglo XX. Este fue el escenario propicio para que emergieran nuevas organizaciones y sirvió para el fortalecimiento del movimiento indígena creándose una conciencia indígena común.

Un factor que favoreció la emergencia fue la urbanización de población indígena debido a las migraciones del

campo a la ciudad que se produjeron como consecuencia de la pauperización tras las reformas agrarias.[7] José Bengoa señala cómo en el espacio urbano los indígenas reinterpretaron su cultura adaptándola a las nuevas circunstancias sin perder su propia identidad(Bengoa 2000). En las ciudades los indígenas encontraron importantes dificultades económicas y barreras que impidieron su acceso a los servicios públicos o al mercado laboral. Sufrieron una discriminación directa que los relegó a los cinturones de miseria de las metrópolis y a ser tratados como ciudadanos de segunda categoría. Las difíciles condiciones económicas y la falta de un espacio de reconocimiento en el ámbito urbano favoreció la conformación de organizaciones y el surgimiento de los líderes pioneros del movimiento. En segundo lugar, la educación dirigida a los pueblos indígenas, con el resultado contrario a la pretendida castellanización que motivó su puesta en práctica, contribuyó a la reivindicación de la diferencia como herramienta y demanda política.

Un tercer elemento fue el contacto con las comunidades más aisladas procedentes de tierras bajas o zonas tropicales. El proceso organizativo indígena en estas áreas estuvo más centrado en los aspectos culturales y étnicos que el de los indígenas de la sierra o de zonas en contacto permanente con la sociedad mestiza, más influenciada por la lógica sindical y la identificación campesina. La comunicación entre ambos colectivos reforzó y alimentó los discursos étnicos.

La sensibilidad internacional en relación al tema indígena resultó fundamental para la visibilización, reconocimiento e internacionalización de su causa. Naciones Unidas constituyó un impulso adicional para otorgar legitimidad moral y política a la lucha indígena. La organización internacional abrió espacios de participación a los pueblos indígenas con la creación del Grupo de Trabajo para Poblaciones Indígenas en 1982 o el Foro Permanente en 2002, y desarrolló diversas iniciativas como la declaración de 1993 como el Año Internacional de los Pueblos Indígenas y el Decenio de 1994-2004.[8] Estos espacios han posibilitado el encuentro e intercambio entre organizaciones indígenas de todo el mundo. La sensibilización por la causa indígena de otros movimientos sociales como el ecologista o el que trabaja a favor de los derechos humanos también han jugado un importante papel en situar en la agenda la situación de un sector de la población invisibilizado durante siglos. La globalización de la comunicación a través de las nuevas tecnologías y medios como internet también han ayudado a difundir sus discursos y reivindicaciones.

Todos estos factores han contribuido a la consolidación de una identidad indígena que se presenta como un grupo social con capacidad para mejorar las estructuras en beneficio de toda la sociedad, y cuyo discurso incluye tanto reivindicaciones como un grupo con una cultura diferente como demandas como ciudadanos de los Estados en los que habitan.[9] Así lo expresó en 2001 el EZLN al iniciar la marcha zapatista desde Chiapas hasta ciudad de México: "Los indígenas mexicanos somos indígenas y somos mexicanos. (…) Nosotros hicimos esta bandera y sin embargo no tenemos lugar en ella". "Nada solo para los indios" clamaron los indígenas en Ecuador durante el levantamiento que tuvo lugar en Quito en 2001.

Por medio de los levantamientos populares, el bloqueo de carreteras o la ocupación de lugares públicos, los indígenas se han hecho escuchar. A través de estas formas de manifestación los indígenas expresan las injusticias en la distribución de la riqueza y denuncian la marginación a la que han sido sometidos y que determina su situación actual.

Preguntas y respuestas sobre la pobreza indígena: los principales debates

Según el último informe *Panorama social de América Latina 2007*, elaborado por la CEPAL, entre los años 2003 y 2007 se ha registrado un aumento del producto interior bruto (PIB) por habitante superior al 3% anual. Dicho crecimiento ha tenido un reflejo en la reducción de los índices de pobreza e indigencia que en 2006 se situaban en el 36,5% y en el 13,4% respectivamente (CEPAL 2007). Sin embargo, el crecimiento económico no necesariamente implica un mejoramiento de la situación socio-económica de la población más desfavorecida. Hay que reconocer los esfuerzos nacionales y de la cooperación internacional en este sentido con algunos avances como la ampliación del acceso a servicios básicos. Sin embargo, garantizar el acceso no es la solución única del problema ya que existen otros factores de igual importancia que se relacionan con la calidad y adecuación de tales servicios a la población destinataria.

En relación a la educación en América Latina, Karina Pacheco (2007) apunta que "las estrategias para incrementar el acceso a la educación de mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes y urbano-marginales, sólo excepcionalmente han estado ligadas a criterios de pertinencia y calidad de los servicios educativos públicos". Esta deficiencia contribuye a que la desigualdad económica y de oportunidades básicas continúe aumentando (Pacheco 2008:129-142). Y uno de los principales sectores afectados por ello es el indígena.

Alrededor del 80% de los indígenas son pobres y de estos más de la mitad extremadamente pobres. Estudios del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de los años 90 demuestran que existe una vinculación entre identidad étnica y situación de pobreza.[10] Según el BID, el 25% de la pobreza en países como Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú se debe en exclusiva a razones de raza y origen étnico. En 2005 el Banco Mundial señaló que ser indígena aumenta las posibilidades de un individuo de ser pobre y que la población indígena se recupera de las crisis económicas con más lentitud que la población no indígena (Banco Mundial 2005).

Plantear esta idea de forma general referida a los pueblos indígenas de todo el mundo hace pensar en la existencia de unas características particulares de la pobreza indígena y que tienen que ver con su carácter crónico. La pobreza indígena no responde a una causa coyuntural (como una sequía o una catástrofe natural) sino que se relaciona con un proceso de larga data con orígenes comunes.

En general, los datos expuestos en los estudios mencionados son resultado de una medición de la pobreza basada tradicionalmente en indicadores como el acceso a educación, salud, nivel de ingresos y gastos, y que

reflejan una fotografía estática de la pobreza que hace referencia a los resultados pero no a las causas de la misma. Sin embargo, para enfrentar los procesos de empobrecimiento indígena es fundamental considerar las causas y mecanismos que los originan y perpetúan.

¿Cuáles son las causas del empobrecimiento indígena?

Los orígenes del empobrecimiento con identidad étnica son, en términos generales, coincidentes en las distintas regiones geográficas, sin desmedro de las particularidades de situaciones concretas. Entre las principales causas comunes de empobrecimiento se encuentran:

- La pérdida de la tierra: Si entre los siglos XV y XIX los indígenas fueron despojados de sus tierras a causa de la colonización, en los siglos XIX y XX los gobiernos independientes llevaron a cabo la nacionalización de las tierras lo que significó la usurpación de terrenos en nombre del interés nacional. A partir de la década de 1980, y de la mano de la aplicación del modelo económico neoliberal, se procedió a la privatización de muchas tierras por parte de empresas trasnacionales y otros actores. El empobrecimiento indígena en relación a la tierra también tiene que ver con la calidad de ésta. En varios países se han llevado a cabo programas nacionales de recuperación de tierras (Colombia, Chile, Brasil, Venezuela, etc…), pero, en ocasiones, este reparto ha respondido más a un criterio cuantitativo que cualitativo, y su mala calidad y el uso intensivo de éstas por los indígenas ha conllevado una baja producción. En otros casos el problema no es la calidad de los terrenos sino que no se reconoce ni se garantiza la propiedad de sus habitantes sobre los recursos del subsuelo, pertenecientes al Estado. La explotación de recursos no renovables como petróleo, gas o minerales situados en tierras indígenas ha significado el desplazamiento de esta población en beneficio de las empresas extractoras de estos bienes. En estos casos los gobiernos tienden a favorecer a las multinacionales incumpliendo la protección a los indígenas regulada en el Convenio 169 de la OIT, en la mayor parte de los casos ratificado por dichos Estados. Los problemas sufridos por los indígenas a causa de la práctica extractiva y de la violación a sus derechos de consulta y participación en los beneficios recogidos en el Convenio genera numerosos conflictos.[11]

- La migración y discriminación en el ámbito urbano: en las ciudades los indígenas se encuentran entre los sectores más pobres, vulnerables y marginados. Muchos no tienen acceso a un trabajo decente, ni educación ni vivienda adecuada. Reciben trato de ciudadanos de segunda categoría y a nivel laboral deben hacer frente a la discriminación y explotación.

- Visiones estereotipadas y prejuicios: Existen numerosos prejuicios y estereotipos referidos a las personas indígenas que perpetúan su situación de pobreza y exclusión. Ello hace que aunque se produzca un crecimiento económico no necesariamente este se refleja en la calidad de vida de los indígenas. Ejemplo de la exclusión es la disparidad en el acceso a los servicios públicos. Algunos estereotipos son que la pobreza es un elemento de su cultura; o que son débiles, inferiores e inadaptados a la sociedad moderna occidental. En la mayoría de los casos se les define por oposición a la cultura occidental pues se les concibe a partir de las diferencias y no de las semejanzas.

- Aplicación de programas de desarrollo o anti-pobreza inadecuados: desde la década de 1990 organizaciones internacionales como el BM o el PNUD han concebido el desarrollo humano en términos económicos. Ante el fracaso de los programas antipobreza existe un fuerte cuestionamiento de los enfoques utilizados en ellos (Cuadro 1).

Cuadro 1. Síntesis de los enfoques utilizados en los programas antipobreza12]

ENFOQUES	**Descripción**	**Objetivos**	**Problemas / Críticas**
Crecimiento Económico	Desarrollo = crecimiento económico medido por PNB per cápita. Entiende como principal causa de pobreza la falta de crecimiento económico.	El crecimiento económico mantenido "goteará" a todos los miembros de una sociedad incrementando el ingreso, inversión, producción y empleo ("efecto goteo").	Si el crecimiento no modifica el sistema de producción, el beneficio será mayor para los ricos que para los pobres. Enfoque muy reducido, no considera otros factores que influyen en la pobreza.
Necesidades Básicas	El efecto goteo (estrategia indirecta) no es suficiente y hay que satisfacer las necesidades básicas (estrategia directa).	Satisfacer las necesidades básicas (comida, vivienda, ropa, servicios agua potable, educación, salud, transporte) con programas específicos.	Identifica los síntomas pero no las causas estructurales de la pobreza. Riesgo de permanecer al nivel de bienestar y convertirse en caridad. Definición de necesidad y de cómo satisfacerla a partir de donantes, no de destinatarios.
Desarrollo Humano	Concibe la pobreza como una privación del desarrollo de las capacidades de las personas para	Garantizar los medios para desarrollar las capacidades de la población.	Resulta útil para comparar la situación entre países pero no aborda las desigualdades al interior de los Estados. No da

	llevar a cabo el tipo de vida que valoran y lograr larga vida. Combina tres indicadores: longevidad (esperanza vida), nivel de vida (PIB per cápita), logros educativos.		información sobre los pobres. No atiende a las causas estructurales de la pobreza.
Desarrollo Endógeno	Enfatiza la importancia de las estructuras sociales y económicas de cada sociedad para su desarrollo. Es autónomo y autosuficiente, ambientalmente sólido y dirigido a una transformación estructural.	Ejercitar el poder autónomo y capacidades de la sociedad civil local para cubrir las necesidades de sus miembros. Crear un sistema económico internacional más justo a través de la disminución de la dependencia estructural y fortaleciendo la economía de cada país.	Riesgo de que los deberes del Estado para erradicar la pobreza sean asumidos por iniciativas sociales.
Desarrollo Sostenible	El desarrollo es sostenible si mejora el nivel y la calidad de vida humana al mismo tiempo que garantiza y conserva los recursos naturales del planeta. Vincula las decisiones económicas con el bienestar social y ecológico.	Satisfacer las necesidades de las poblaciones presentes sin arriesgar la posibilidad de las generaciones futuras.	Existe un vacío en el diseño de instrumentos prácticos para llevar a cabo las políticas de desarrollo sostenible. Ha sido un concepto muy manipulado. En ocasiones, en nombre de proteger el medio ambiente, se ha descuidado el factor humano.
Etnodesarrollo	Ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones.	Descentralización, protección de la diversidad, participación, autonomía, equilibrio ecológico.	Ausencia de mecanismos claros para llevar la teoría a la práctica.

¿Por qué han fracasado los programas anti-pobreza destinados a los pueblos indígenas?[13]

En el último tiempo se ha cuestionado el concepto y la forma como se ha abordado la pobreza ante el escaso éxito obtenido por los programas de desarrollo puestos en práctica tanto por organizaciones internacionales, gobiernos nacionales o numerosas ONG. Este cuestionamiento adquiere especial relevancia respecto a la situación de los pueblos indígenas. Entre las causas del fracaso de estos programas se encuentran:

- Los conceptos manejados por estos proyectos de pobreza, desarrollo o necesidades básicas no han incorporado las concepciones indígenas al respecto.

- Las teorías convencionales han abordado la pobreza desde una perspectiva reduccionista basada en lo económico, obviando otras variables que influyen en la situación de pobreza.

- En general, la baja calidad de vida se ha expresado en indicadores de desarrollo humano como el nivel de ingresos y consumo, las oportunidades de acceso a los servicios de salud y educación o la esperanza de vida. Pero estos indicadores en la mayoría de los casos reflejan las oportunidades de acceso a estos servicios pero no los resultados, ni han proporcionado una información desagregada que permita detectar los desequilibrios por motivos de sexo, origen étnico u otros factores.

- Los enfoques tradicionales de pobreza se han centrado en los síntomas de ésta pero no han prestado atención a sus causas.

- Las teorías dominantes del desarrollo se han basado en un enfoque basado en las necesidades sin incorporar la dimensión de los derechos y, por tanto, sin medir la violación de los derechos indígenas.

- Falta de adaptación de los programas a los destinatarios. En este sentido, Luis Macas, líder indígena ecuatoriano, en relación al Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negro del Ecuador (PRODEPINE), financiado por el Banco Mundial, sostiene: "con esta política de cooperación, que más bien trata de aculturar, los indígenas están alejados de la responsabilidad de su destino".[14]

- Falta de participación indígena en todo el proceso de los proyectos de desarrollo. Los pueblos indígenas demandan participar en las fases de formulación, evaluación y monitoreo, y tener capacidad de influencia en la toma de decisiones.

Los términos del debate y los nuevos conceptos

El cuestionamiento sobre el concepto y la forma como se ha abordado la pobreza en los últimos años tiene como eje central el debate planteado en torno al enfoque basado en las necesidades o en los derechos para diseñar dichos programas.

El proceso de empobrecimiento indígena está estrechamente ligado a la negación de sus derechos. En la actualidad no se puede hablar del desarrollo de los pueblos indígenas sin referirse a conceptos como derecho al desarrollo, autodesarrollo o empoderamiento (Kempf 2003). Entender el desarrollo como un derecho de todos los individuos y pueblos implica dejar de verlo como un deseo o caridad. Esta nueva aproximación al desarrollo va acompañada de las responsabilidades y deberes que implica todo derecho, e incorpora, además de la dimensión económica, la dimensión política y cultural.

El autodesarrollo plantea que cada pueblo, en base a su identidad, ha de tener la oportunidad de decidir y conformar su propio desarrollo endógeno. Este concepto supone un vínculo estrecho entre identidad y desarrollo y concibe a la cultura como un elemento clave para la mejora de la sociedad. El ejercicio del derecho al autodesarrollo requiere empoderamiento y confianza en las posibilidades de un pueblo para lograr su propio desarrollo [15] .

El empoderamiento se entiende como la posibilidad de controlar el propio proceso de desarrollo e implica tener control sobre los territorios y recursos naturales. UNICEF lo define como: "el proceso a través del cual las personas toman control y acción con el fin de superar obstáculos. El empoderamiento significa una acción colectiva de todos aquellos afectados que se sobrepone a todos los obstáculos de desigualdad estructural que previamente les han colocado en una situación desventajosa".[16] Isabell Kempf (2005) propone un modelo de empoderamiento que combina las perspectivas de los pueblos indígenas sobre el desarrollo con las teorías sobre las causas estructurales de la pobreza en un marco conceptual que contempla cómo se distribuye el poder dentro de la sociedad. En su modelo, Kempf plantea cómo el poder económico, la participación equitativa en el desarrollo nacional (toma de decisiones) y el acceso y control sobre los recursos y el bienestar (calidad de vida), son elementos de una misma espiral en la que los diferentes niveles se complementan y refuerzan entre sí. Y subraya "sin una sólida base de poder político y económico resulta difícil poseer una voz influyente de igual a igual en la toma de decisiones, o llevar a cabo un proceso de desarrollo basado en la autodeterminación"(Kempf 2005:314).

Pueblos indígenas: actores para el desarrollo

La pobreza viola los derechos humanos y tiene un efecto sobre la ciudadanía porque limita el acceso a la información y a los recursos necesarios para una participación social activa. Los pueblos indígenas reivindican públicamente su condición de ciudadanos y exigen la garantía de sus derechos como individuos y como pueblos para lograr su desarrollo.

El *Informe sobre Desarrollo Humano 2004* sostiene: "Si el mundo desea lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y erradicar definitivamente la pobreza, primero debe enfrentar con éxito el desafío de construir sociedades inclusivas y diversas en términos culturales" (PNUD 2004). El PNUD considera que permitir la expresión cultural plena de toda la gente es en sí un importante objetivo del desarrollo y añade: "La democracia y el crecimiento equitativo no son suficientes para acoger las crecientes demandas de inclusión social y de respeto por la etnia, la religión y la lengua materna. También se requieren políticas multiculturales que reconozcan las diferencias, defiendan la diversidad y propicien la libertad cultural a fin de permitir que todos tengan la opción de comunicarse en su propia lengua, practicar su religión y participar en la formación de su cultura, es decir, que todos tengamos la libertad de escoger quiénes somos" (PNUD 2004).

Más de veinte años han sido necesarios para que tales derechos sean reconocidos internacionalmente en la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. La Declaración reconoce el derecho de estos pueblos "a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. (…) tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones" (art. 23). En esta Declaración por primera vez se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación (art. 3), a pesar de la oposición inicial de muchos Estados. "En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural", sostiene el documento.

Por último, el desarrollo implica también representación y participación política. Es en democracia –aunque débil y con problemas– como los pueblos indígenas están logrando ser representados y participar activamente en los niveles de gobierno local y nacional.[17] La elección de Evo Morales como presidente de Bolivia supuso un hecho inédito desde la presidencia del indígena Benito Juárez en México en la segunda mitad del siglo XIX. La nacionalización de los recursos naturales y la oposición a planes económicos de corte neoliberal –además del

proyecto político de reforma del Estado– han sido los ejes principales del programa de Morales, y coincidentes con la demanda de los movimientos sociales y los movimientos indígenas de diversos países latinoamericanos como demuestran las múltiples iniciativas de oposición al Tratado de Libre Comercio (TLC). En Ecuador, la CONAIE pidió al gobierno la nacionalización del petróleo y la ECUARUNARI, junto a otras organizaciones, advirtieron que demandarían al presidente Palacio si este no convocaba una consulta popular previa a la firma del TLC de acuerdo al derecho del pueblo de participar de las decisiones que les afecten.

En la actualidad América Latina vive un momento de desafíos y oportunidad, marco en el que surgen propuestas alternativas de gestión económica adaptadas a la realidad latinoamericana. En Bolivia, por ejemplo, Álvaro García Linera, vicepresidente del gobierno de Morales, propuso el capitalismo andino-amazónico como parte del programa económico del Movimiento Al Socialismo (MAS). Este modelo persigue la creación de un Estado fuerte, que regule la expansión de la economía industrial, extraiga los excedentes y los transfiera al ámbito comunitario para potenciar formas de autoorganización y desarrollo mercantil propias de los Andes y la región amazónica (Carmona 2006). Las protestas y las demandas de autonomía de algunos departamentos bolivianos como Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, opositores a Molares, evidencia la dificultad de la puesta en práctica de nuevos enfoques que rompen con los esquemas de poder previos.

Sin embargo, será mediante planes e iniciativas económicas *made in* Latinoamérica junto a la mayor participación de todos los sectores sociales de la sociedad, incluyendo a los indígenas, afroamericanos o las mujeres, en el poder nacional y local, lo que abra la esperanza a pensar en un concepto de desarrollo más acorde con la realidad y, por tanto, más eficaz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, Natalia, (2004), "Nuevos espacios para los pueblos indígenas en Naciones Unidas: un reto para el discurso, el diálogo y la representatividad", en *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Mariño, Fernando y Oliva, Daniel (Eds.), Madrid, Universidad Carlos III, DYKINSON, pp. 63-71.

Angulo, Nicolás, (2005), *El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado*, Madrid, Iepala.

Banco Mundial, (2005), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, Washington.

Barrientos, Ignacio David, (2005), "¿Nacionalismo indígena? El tránsito de una identidad étnica a una identidad nacional", en *Caminos hacia el reconocimiento*, Aparicio, Marco (Ed.), Gerona, Universitat de Girona, pp. 251-290.

Bengoa, José, (2000), *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

Berraondo, Mikel, (2005), "Pueblos indígenas y recursos naturales bajo el sistema interamericano de derechos humanos. Entre la privatización y el ejercicio de los derechos humanos", en *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*, Aparicio, Marco (Ed.), Gerona, Universitat de Girona, pp. 141-179.

Berraondo, Mikel, (2003), "Derechos humanos y lucha ambiental indígena en Ecuador", en *Papeles de Cuestiones Inernacionales*, Madrid, CIP-FUHEM, Icaria, Nº 82, pp. 167-177.

Bretón Solo de Zaldívar, Víctor, (2001), *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*, Quito, FLACSO Ecuador.

Rodríguez Carmona, Antonio, (2006), "Evo Morales: el renacer boliviano en clave regional" en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Madrid, CIP-FUHEM, Icaria, Nº 93, pp. 111-120.

CEPAL, (2007), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile (http://www.eclac.cl)

CEPAL, (2005), *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago de Chile (http://www.eclac.cl)

De Sebastián, Luis, (2004), "Las economías de América Latina en 2003", en *El pulso de América Latina*, SIP (ed.), Zaragoza, Fundación Seminario de Investigación para la Paz, Gobierno de Aragón, pp. 159-170.

Deruyttere, Anne, (1997), *Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo*, BID, (www.iadb.org)

Held, David y McGrew, Anthony, (2003), *Globalización/Antiglobalización*, Barcelona, Paidós.

Jiménez, Luis, (2000), *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global*, Madrid, Pirámide.

Lucas, Kinto, (2000), *La rebelión de los indios*, Quito, Abya Yala.

Kempf, Isabell, (2005), "Programa de reducción de la pobreza para los pueblos indígenas: por qué se necesita un enfoque basado en los derechos", en *Caminos hacia el reconocimiento*, Aparicio, Marco, (Ed.), Gerona, Universitat de Girona, pp. 291-322.

Kempf, Isabell, (2003), *Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades*, Informe, Madrid, CIP-FUHEM.

Martí, Salvador y Sanahuja, Josep M., (Eds.), (2004), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca.

Montemayor, Carlos, (1997), *Chiapas. La rebelión indígena de México*, México, Ed. Joaquín Mortiz.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, (1989), *Nuestro Futuro Común*, Madrid, Alianza Editorial.

Oliva, Daniel, (2005), *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos*, Madrid, CIDEAL.

Oliva, Daniel, (2003/04), "Autodesarrollo, derechos indígenas y ciudadanía cultural: fundamentos para la convivencia en la diversidad", en *Papeles de Cuestiones Internacionales,* Madrid, CIP-FUHEM, Icaria, Nº 84, pp. 141-150.

ONU, (13 septiembre 2007), *Declaración de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas*, (www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html)

ONU, (2000), *Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015* (www.un.org)

Pacheco, Karina, (2008), "América Latina: la agenda educativa frente a la desigualdad y la globalización", en *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, CIP-Ecosocial, Icaria, Nº 101, pp. 129-142.

Patrinos, Harry Anthony y Psacharopoulos, George, (1994), *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Análisis*, Washington, BM,.

Plant, Roger, (1998 a), *Pobreza y Desarrollo Indígena: algunas reflexiones*, Washington, BID.

Plant, Roger, (1998 b), *Indigenous People and Poverty: A Case Study of Guatemala*, Washington, BID.

PNUD, (2004), *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de* hoy, (http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol)

PNUD, (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, Nueva York, (http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol)

Ponce, Javier, (2000), *Y la madrugada los sorprendió en el poder*, Quito, Planeta.

Stiglitz, Joseph, (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.

Sosa, Rodrigo, (2002), "Estrategias civiles frente a la crisis argentina", en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Madrid, CIP-FUHEM, Icaria, Nº 79, pp. 55-61.

Victor, David, (2006), "Recovering Sustainable Development", en *Foreign Affairs*, Vol. 85, Nº 1, pp.91-103.

Zúñiga García-Falces, Nieves, (2006 a), "Batalla por los recursos naturales en Latinoamérica", en *Le Monde diplomatique*, Madrid, año X, Nº 124.

Zúñiga García-Falces, Nieves, (2006 b), "Emergencia y pobreza indígena" en *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Berraondo, Mikel (coord.), Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 645-662.

Zúñiga García-Falces, Nieves, (2006 c), "Redefinición de la democracia en la región andina: nuevos actores y propuestas indígenas", *Anuario CIP 2006*, Barcelona, CIP-FUHEM, Icaria, pp. 313-331.

Zúñiga García-Falces, Nieves, (2005), "Bolivia, Ecuador y Perú: emergencia social e inestabilidad" en *Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005*, Barcelona, CIP-FUHEM, Icaria Editorial, pp. 277-293.

Zúñiga García-Falces, Nieves, (2004 a), "Demanda social y oposición estatal por recursos nacionales. El caso de Bolivia" en *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Barcelona, CIP-FUHEM, Icaria Editorial, pp. 179-191.

Zúñiga García-Falces, Nieves, (2004 b), "El movimiento indígena en América Latina: de objeto a sujeto", en *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Martí, Salvador y Sanahuja, Joseph Mª (Eds.), Salamanca, Universidad de Salamanca, pp. 35-52.

Zúñiga García-Falces, Nieves, (2004 c), "Un estudio de caso: Los derechos de los pueblos indígenas en Ecuador", en *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Fernando Mariño y Daniel Oliva (Eds.), Madrid, Univesidad Carlos III, Dykinson, pp. 195-208.

Zúñiga García-Falces, Nieves, (2002), Informe Serie Indigenismo, *Ecuador*, CIP-FUHEM, Madrid.

NOTAS

* Este texto es una versión actualizada y corregida del original publicado con el título "Emergencia y pobreza indígena" en *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Mikel Berraondo (Coord.), Universidad de Deusto, Bilbao, 2006.

[1] Sobre la globalización véase Held y McGrew (2002).

[2] ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015*.

[3] Sobre las reacciones sociales ante la crisis económica en Argentina ver Sosa (2002:55-61).

[4] Para ejemplos concretos de la región andina véase Zúñiga (2005:277-293).

[5] En la actualidad se denomina Confederación de los Pueblos de Nacionalidad Kichua del Ecuador.

[6] Por ejemplo El Salvador (1983), Guatemala (1985), Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), México (1992), Perú (1993), Bolivia (1994).

[7] Una gran parte de la población indígena latinoamericana vive en las ciudades. Por ejemplo, en Santiago de Chile habitan aproximadamente 500.000 mapuches, el doble que en el campo; en El Alto, La Paz, viven cerca de 400.000 indígenas aymaras.

[8] Sobre los espacios de participación de los pueblos indígenas en Naciones Unidas véase Álvarez (2004:63-71).

[9] Para un análisis de la evolución de las demandas e identidad indígenas véase Barrientos (2005:251-290).

[10] Patrinos y Psacharopoulos (1994); Plant (1998 a) y (1998 b); Deruyttere (1997).

[11] Sobre conflictos por recursos naturales y pueblos indígenas véase Zúñiga (2006). Véase también Berraondo (2005:141-179).

[12] Este cuadro no pretende ser una explicación exhaustiva de los enfoques antipobreza utilizados, sino simplemente mostrar de forma resumida y sintética sus principales características con el fin de dar una idea general de los mismos.

[13] Para un completo estudio sobre la pobreza de los pueblos indígenas, un análisis crítico del enfoque basado en las necesidades y la necesidad de un enfoque basado en los derechos véase Kempf (2003) y (2005:291-322).

[14] Entrevista realizada en Quito en noviembre de 2001.

[15] Sobre autodesarrollo véase Oliva (2003:141-150).

[16] UNICEF: www.unicef.org

[17] Para un análisis de la redefinición de la democracia y los desafíos que las demandas indígenas plantean a la teoría y práctica democrática véase Zúñiga (2006).

Resumen:
En este texto se reflexiona sobre los obstáculos y debates que se presentan para lograr el desarrollo de los pueblos indígenas en América Latina. La reflexión se sitúa en el marco de un contexto internacional con consecuencias locales: la globalización de medidas económicas neoliberales se traduce en el aumento de las desigualdades y en la reacción de rechazo de una de sus principales víctimas, los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, los esfuerzos realizados para disminuir la pobreza indígena no han obtenido los resultados esperados. El fracaso de los programas de desarrollo dirigidos a los pueblos indígenas ha mostrado su inadecuación a una población culturalmente diferenciada, discriminada durante siglos y cuyos derechos no son garantizados. Tras la emergencia indígena de hace veinte años, movimientos indígenas organizados demandan ser los actores de su propio desarrollo, reivindican sus derechos para ello y se manifiestan a favor de una sociedad más justa e inclusiva.

Palabras clave:
Pueblos indígenas, globalización económica, pobreza, desarrollo, movimientos indígenas, derechos, programas antipobreza.

Volver

Abstract:
In this text one thinks about the obstacles and debates that they present to achieve the development of the indigenous peoples in Latin America. The reflection places in the frame of an international context with local consequences: the globalization of economic neoliberal measures is translated in the increase of the inequalities and in the rejection from one its principal victims, the indigenous people. At the same time, the efforts realized to diminish the indigenous poverty have not obtained the intended results. The failure of the programs of development directed to the indigenous people has showed their inadequacy to a culturally differentiated population discriminated against for centuries and whose rights are not guaranteed. After the aborigen emergency twenty years ago, organized indigenous movements demand to be the actors of their own development, claim their rights for it and demonstrate in favour of a fairer and inclusive society.

Keywords:
Indigenous people, economic globalitation, poverty, development, indigenous movements, rights, development programs.

Volver

Imprimir

Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Ensayos

LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO: EL CASO PERUANO

Jose María Larrú

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords

Artículo en PDF

Resumen:
El artículo plantea la cuestión sobre la eficacia de la ayuda en la reducción de la pobreza aplicada al caso de Perú. Un análisis cuantitativo permite sostener una duda razonable de que la ayuda esté reduciendo la pobreza y la desigualdad peruanas. Dos motivos, entre otros, que pueden explicar cualitativamente esta duda es la inflación de donantes y de planificación que preside la ayuda a Perú. Para profundizar la pregunta planteada y superar las limitaciones del análisis cuantitativo, se propone la creación de un sistema de evaluaciones de impacto que ofrezca respuestas científicas desde el ámbito micro. El sistema debería ser coordinado por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y aprovechar el capital humano y la experiencia ya existente en Perú de evaluaciones de programas sociales.

Palabras clave:
Ayuda al desarrollo, desigualdad, eficacia, evaluación de impacto, Perú, pobreza.

Volver

Abstract:
The article deals with the relevant question of aid's effectiveness against poverty in Peru. A quantitative analysis is done and the results founded allow us to maintain a "reasonable doubt" about aid's effectiveness. Two qualitative factors might explain the findings: "inflation" of donors and planning. The question might be clarified with impact evaluations. A new evaluation system is proposed lead by Peruvian Agency of International Cooperation. There is enough background in research centres and Universities in Peru to performance the proposal.

Keywords:
Foreign aid, inequality, effectiveness, impact evaluation, Peru, poverty.

Volver

Imprimir

¿HA CONTRIBUIDO LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA A REDUCIR LA POBREZA EN BOLIVIA?. LA EFECTIVIDAD DE LA AYUDA Y LA COHERENCIA DE POLÍTICAS.

Graciela Rico

Preámbulo

Tras décadas de implementar estrategias de cooperación ¿se ha reducido la pobreza en Bolivia?, ¿hay mayores oportunidades para encaminarse hacia el desarrollo?, en definitiva, siguiendo las directrices de la Declaración de París, ¿ha contado Bolivia con una ayuda efectiva?, y, dentro de la cadena de la ayuda, ¿cuál ha sido el papel asumido por España desde el año 2000?.

Éstas son algunas de las cuestiones de fondo que se están poniendo de relieve en los debates abordados desde la comunidad internacional, porque en términos generales el volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia los países en vías de desarrollo (PVD) ha sido y es relevante, pero por lo que respecta a la calidad de la misma los datos nos hablan de 81 millones de pobres en América Latina (PNUD 2007), y 5.584.772 en Bolivia, lo que representa el 60% de la población (INE 2005). ¿Ha fracasado entonces la política de cooperación?, ¿cómo se puede definir un enfoque que realmente califique la ayuda de efectiva?.

Este artículo se basa en el estudio de caso para Bolivia y concretamente, el impacto de la cooperación española, para mostrar la evolución de las diferentes estrategias llevadas a cabo, la responsabilidad o irresponsabilidad de la comunidad internacional, así como de los gobiernos bolivianos en la lucha contra la pobreza, sus errores y cómo se pueden llevar a la práctica las recomendaciones que parten de los últimos foros de la comunidad internacional[1] sobre calidad de la ayuda.

En la Introducción se presenta la situación que justifica el artículo, cuáles son los datos que nos encontramos actualmente en Bolivia, cuál es la base de los enfoques desde los que se parte, desde la cadena de la ayuda a las dimensiones que hay detrás de la cooperación española que corroboran que durante años la ayuda ha sido instrumentalizada. A continuación, se presenta el contexto latinoamericano que marca toda una serie de tendencias y "recetas" que han sido propuestas y aplicadas por parte de la comunidad internacional con el beneplácito de los gobiernos latinoamericanos que entraron en el "juego" de la condicionalidad de la ayuda y la dependencia de la misma para financiar la lucha contra la pobreza. Posteriormente, se hace un recorrido desde el año 2000 por las diferentes Estrategias de lucha contra la pobreza que han marcado las directrices de la cooperación en Bolivia, especialmente en el caso español. Y, por último, en las Conclusiones, se destacarán las debilidades y errores que, tanto los actores implicados, como las propias Estrategias han llevado a que hoy todavía se tenga que replantear la calidad de la ayuda, por su escaso impacto en la reducción de la pobreza. Asimismo, a modo de orientaciones, se presentarán algunas recomendaciones para que la cooperación española pueda cumplir con los criterios de efectividad de la ayuda, en definitiva, para que la cooperación sea un verdadero instrumento del desarrollo.

Introducción: ¿Por qué se pone en tela de juicio la efectividad de la ayuda en Bolivia?.

Bolivia lleva arrastrando el lastre de la pobreza desde hace décadas, a pesar de su riqueza en recursos naturales y a pesar de llevar tres décadas con volúmenes de cooperación internacional que llegan al 10% de su PIB.

En el Informe 2006-2007 de Intermon se describe resumidamente esta situación:

> A la explotación de las minas de plata durante la colonia, le sucedió el auge del caucho a finales del siglo XIX y la época de los barones del estaño en los albores del siglo XX.

Dichos ciclos no llegaron a consolidar procesos de desarrollo que alcanzaran al conjunto de la población, sino que, más bien, parecieron convivir con altos índices de desigualdad social. La recuperación de la democracia en los 80 trajo consigo un primer gobierno de unificación de izquierdas, que supuso un desastre de gestión económica.
Con motivo de la hiperinflación, el país decidió emprender en 1984 un giro a su modelo de desarrollo, impulsando un ajuste estructural a la economía, que incluía la privatización de empresas públicas y la liberalización del sector externo, en la expectativa de que el sector privado reemplazara el papel del Estado y se produjera un ciclo de crecimiento productivo y exportador en el país.
Fruto de estas reformas estructurales, amplios sectores de la población se vieron empujados a nuevas formas de pobreza y precariedad laboral, tanto en el mundo rural como en los cinturones periurbanos de las grandes ciudades.
Durante los 90 se impulsó un segundo paquete de reformas, entre las que se encontraba la construcción de una agenda de lucha contra la pobreza a imagen y semejanza de las recetas establecidas por los organismos internacionales. De este modo, se condonaron recursos de deuda HIPC en el marco de la formulación del Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza.

En Bolivia se hacen patentes y se perpetúan desde hace décadas las desigualdades productivas y sociales, hay una mayoría de la población indígena (61.97%) que tradicionalmente ha sido excluida del sistema y del mercado. El reto pendiente es cómo integrar una de las principales características del país, como es la diversidad étnica y cultural de una población predominantemente indígena y mestiza, desde la inclusión y cohesión social, para que deje de ser un elemento discriminatorio por la falta de oportunidades sociales, políticas, culturales y económicas.

Según el Informe Social Watch, Bolivia está entre los países con un Índice de Capacidades Básicas[2] muy bajo para el año 2007 y con unos indicadores inquietantes sobre seguridad alimentaria: 23% de subnutrición, 7% de bajo peso al nacer y 8% de malnutrición en menores de 5 años.

La esperanza de vida es de 64.7 años y es indicativo que todavía haya un 15.5% de probabilidad al nacer de no sobrevivir los 40 años, que el 23% de la población esté desnutrida o que el índice de analfabetismo de adultos sea del 13.3%.

Al seguir la evolución de los indicadores en Bolivia se muestra una mejora de las condiciones de vida[3], aunque estas estadísticas ocultan la brecha de la desigualdad en la que se encuentra gran parte de la población, tal y como se muestra a continuación (PNUD 2007):

- La Tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos: es de 72‰ entre el 20% más pobre de la población, mientras que es del 27‰ para el 20% más rico de la población.
- La distribución del ingreso se reparte el 1.5% entre el 20% más pobre, mientras que al 20% más rico le corresponde el 63%.

Tradicionalmente y actualmente Bolivia ha necesitado la AOD para poder cumplir con algunas de las metas previstas en relación al desarrollo. La larga tradición de trabajo con la cooperación internacional, surge sobre todo con la sequía del año 1983, cuando el país pasó a ser receptor principal de ayuda. Durante la década de los 90 la AOD representaba el 10% del PIB y el 90% de la inversión pública. El argumento esgrimido por los principales donantes evidentemente siempre ha tenido que ver con los bajos índices de desarrollo humano del país, pero no se puede obviar las oportunidades y posibilidades que Bolivia ha supuesto a los países donantes por sus recursos naturales para los intereses económicos.

En términos cualitativos, la cooperación hacia Bolivia ha variado desde su concepto, desde una cooperación asistencialista a una cooperación basada en el fortalecimiento de capacidades; desde la estrategia, una cooperación generadora de dependencia, a la actualidad en la que la cooperación queda coordinada por el propio gobierno boliviano[4]; desde la instrumentalización de la ayuda a nuevos instrumentos que permitan aliviar el peso de la deuda externa y luchar contra la pobreza con compromiso.

En términos cuantitativos, Bolivia recibe una cantidad considerable de fondos internacionales para el desarrollo. En 2003 recibió un total de 925 millones de dólares, el equivalente a una contribución de 105 dólares por habitante. La ayuda internacional para el desarrollo aportó en ese mismo año recursos por un total de 11.8% del PNB y aproximadamente el 37% de los gastos totales del gobierno central. Los principales donantes han ido variando, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Principales donantes en términos de AOD

	Donantes	AOD en mill. Dólares USA 2005 – 2006	2007
Multilaterales	**IDA (BM)**	816	80
	BID	89	153
	Comisión Europea	46	365
Bilaterales	**España**	60	72.15
	Alemania	52	285
	Holanda	41	215
	Francia	31	5.5
	Dinamarca	26	126
	EEUU	166	123.85
	Japón	71	40
	Canadá		12.6

Fuente: elaboración propia, con datos 2005-06 CAD para Bolivia y 2001 datos DEP Bolivia CE y Estrategia País BM.

En 2003, los donantes bilaterales más importantes en cuanto al monto de fondos desembolsados fueron EE.UU., Alemania, Japón, los Países Bajos, Suecia y Dinamarca. Los mayores donantes multilaterales son la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Europea (CE) y el Banco Mundial (BM) que, en conjunto, cubren aproximadamente la mitad de la ayuda a Bolivia.

Sobre todo encontramos un antes y después de Evo Morales[5]. Hasta la formulación del PND en el año 2006 había una clara influencia de la comunidad internacional en las diferentes Estrategias formuladas por Bolivia para reducir la pobreza, no sólo por la presión para formularlas, sino sobre los modelos para abordar la mejora de las oportunidades de la población más vulnerable, desde una perspectiva neoliberal centrada en el ajuste estructural, con el consiguiente proceso de endeudamiento externo.

Ya en el año 1999 el Ministerio de Planificación Boliviano, en un intento por variar la dinámica de las relaciones, y quizás asumir mayor protagonismo en su propio desarrollo, lanzó la "Propuesta para un nuevo marco de relacionamiento gobierno - cooperación internacional hacia el siglo XXI". Se plantearon como objetivo acelerar la reducción de los niveles de pobreza en Bolivia, sobre la base de una mayor efectividad y coordinación entre los actores involucrados en el proceso de desarrollo: el Gobierno, la Cooperación Internacional, el sector privado y la sociedad civil. Dicho documento no llegó a representar una menor dependencia de la cooperación internacional, ni una menor injerencia de estos, puesto que se definió en el marco de los Grupos Consultivos, vinculados a la condonación de deuda de la que Bolivia es beneficiaria desde el año 1998.

El Plan Nacional de Desarrollo pretende por ello, introducir toda una serie de elementos innovadores que rompen con las políticas anteriores, desde los contenidos hasta el análisis de las causas de la pobreza en el país, así como en quién debe recaer la responsabilidad del desarrollo, situando en el centro a la comunidad internacional a través de su cooperación con Bolivia, como responsable de lo errático de las estrategias de lucha contra la pobreza aplicadas hasta la fecha.

Así pues, se implanta a partir del 2006 una nueva modalidad de relaciones internacionales basada en la autodeterminación, la complementariedad, reciprocidad y el control social y la participación ciudadana en las políticas de desarrollo. El problema en este punto es que no hay

correspondencia con programas que fortalezcan precisamente ese control y participación de la sociedad civil en lo público.

La inversión pública es el instrumento de política económica para concretar el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que es fundamental generar ahorro público y comprometer el financiamiento externo de carácter concesional para erradicar la pobreza. Pero a pesar de ello, hay un reconocimiento a la necesidad de contar con ayuda, de carácter concesional, para alcanzar los objetivos marcados en el PND. Para el actual Gobierno de la República de Bolivia, la cooperación internacional es un socio estratégico del desarrollo que coadyuva al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Por ende, los recursos externos se consideran un instrumento para el financiamiento de proyectos de inversión pública, asistencia técnica y fortalecimiento institucional.

De esta manera, las estrategias de lucha contra la pobreza responden a un modelo de desarrollo endógeno, porque la experiencia no muestra efectividad de la ayuda. Se ha dado una instrumentalización de la ayuda que la ha subordinado a toda una serie de intereses comerciales, económicos, de los donantes. Sin embargo, no se puede obviar que la responsabilidad de esta descoordinación y la implementación de "recetas" condicionadas por los donantes, no es únicamente de la comunidad internacional, el desarrollo es un derecho y deber de PVD y donantes.

Los datos hablan por sí solos, es concluyente, Bolivia sigue teniendo mucho camino que recorrer en la lucha contra la pobreza, a pesar de la AOD invertida. Las actuaciones de la cooperación internacional no han sido efectivas o más bien han estado al albur de intereses que van mucho más allá de la dimensión solidaria que hay detrás de la cooperación. En definitiva, hay una instrumentalización de la ayuda, pues tras casi cuarenta años de cooperación no se han logrado reducir ni los efectos de la pobreza en Bolivia, ni sus causas.

El contexto: Una mirada hacia las tendencias en América Latina

Una mirada retrospectiva a las tendencias de la pobreza muestra que la región ha necesitado 25 años para reducir la pobreza a los niveles de 1980 (BID 2004). Por lo tanto, no se debe permitir que el progreso alentador visto recientemente opaque el hecho de que los niveles de pobreza siguen muy altos y que la región aún tiene una gran tarea por delante. Según el último panorama social CEPAL (2006) en el año 2005 el 39,8% de la población de la región vivía en situación de pobreza, y el 15,4% de la población era extremadamente pobre o indigente. Así, los pobres sumaban 209 millones en total, de los cuales 81 millones eran indigentes.

Tal y como afirma CEPAL, el recorrido de las últimas décadas muestra, en general:

- Un pobre desempeño en crecimiento del ingreso per cápita (muy por debajo del ritmo de los países de la OCDE y el Sudeste Asiático).
- Lo mismo ocurre en relación a la reducción de la pobreza y a la distribución del ingreso.
- Mayor convergencia con los países de la (OCDE) se observa, en cambio, en la disminución de la mortalidad infantil, la expansión de la expectativa de vida y el acceso a servicios básicos.
- En educación los resultados son positivos en cuanto a la expansión casi universal de la asistencia primaria, pero con claros rezagos en logros en el nivel secundario, en la calidad de la educación medida por aprendizajes efectivos y en la equidad en logros.
- En lo económico, la divergencia en términos de producto por habitante entre la región y el mundo desarrollado se registra desde inicios de la década de los años 70 y continuó aumentando en los últimos años. La recuperación del crecimiento a partir del 2004, si bien positiva, no revierte la situación descrita.
- Actualmente el ingreso per cápita se sitúa 15% por encima del registrado hace 25 años, mientras la incidencia de pobreza recién empieza a recuperarse respecto del nivel de comienzos de los años 80.

Según el Informe Social Watch (2007), en general América Latina presenta una evolución favorable en el cumplimiento de los ODM, aunque para el 2015 se estima que un 7,4% de la población todavía viva por debajo del umbral de la pobreza de un dólar diario. Con grandes desigualdades por lo que respecta a la educación niño-niña y, el acceso de las mujeres a empleos no agrícolas continuará siendo bajo y con una tendencia creciente a la prevalencia del VIH.

Ya en la década de los 80 se identificaban tres preocupaciones en América Latina, íntimamente relacionadas con la lucha contra la pobreza y el desarrollo: la democracia, la crisis económica y social y la preocupación por cómo encaminarse hacia el desarrollo. El balance de la década de los 90 se perfila como un entorno contradictorio, con avances y retrocesos. Alentador por la profundización de la democracia y sus instituciones; los logros significativos en estabilidad macroeconómica; una notable apertura de las economías; pero decepcionante por las tendencias negativas relativas a la lentitud del crecimiento, la insignificante reducción de la pobreza y, la persistencia de desigualdad y exclusión. De hecho, tal y como afirma Sunkel (1991) persisten dos tendencias desde los 80, la demanda de democratización y participación ciudadana y, por otra parte una crisis de desarrollo agudizada por el problema de la deuda externa y las políticas de ajuste.

Pues bien, hoy en el año 2008 no parece que haya cambiado el panorama para América Latina. Independientemente del papel predominante que representaron los organismos financieros es fundamental destacar el peso específico que han ido asumiendo los organismos no financieros, tales como NNUU, por su perspectiva del desarrollo humano y, en especial por el tema de la educación como eje central de las estrategias de lucha contra la pobreza. Ideológicamente han ido ganando posiciones claras frente a los planteamientos de los bancos multilaterales, los cuales han ido dejando de lado visiones parciales del desarrollo, concebido desde la perspectiva económica y, han ido asumiendo progresivamente el enfoque integral del desarrollo humano, con sus consiguientes estrategias y reformas de los sectores sociales. Así pues, esta década supuso una gran oportunidad para los bancos multilaterales, tales como BM o el BID que comienzan a introducir conceptos tales como desarrollo social en sus estrategias.

El debate internacional para América Latina pasó de las obsesiones por la flexibilidad y eficiencia de mediados de los ochenta, a las preocupaciones por las líneas de pobreza, a las necesidades básicas, al capital humano, a los derechos sociales, al desarrollo humano, a las oportunidades sociales y a las libertades necesarias para vivir con calidad de vida. Y ¿cuál ha sido el rol desempeñado por la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza?.

Por lo que se refiere a las estrategias que emanan de los organismos internacionales, éstas también han ido evolucionando con los nuevos planteamientos de los distintos enfoques del desarrollo y las políticas de lucha contra la pobreza en América Latina, como consecuencia de los escasos resultados en dicha materia en los últimos años. Se ha dado un cambio en el tipo de respuestas y propuestas que se aportan desde la comunidad internacional, del Consenso de Washington a la Conferencia de Monterrey, del peso específico de lo económico al giro hacia lo social. Del gran peso en las decisiones de los organismos financieros internacionales o los organismos de carácter social, como NNUU o el CAD.

De esta suerte, desde inicios de la década de los 2000 hay toda una serie de debates en la comunidad internacional que marcan definitivamente las directrices, tanto de la cooperación multilateral, como bilateral. Hay una mirada introspectiva que, partiendo del fracaso de modelos y recetas anteriormente aplicadas, busca la eficiencia de la ayuda, sin dudar que el desarrollo que se debe promover es el que se entiende como derecho al desarrollo, el que garantiza los derechos humanos básicos. Asimismo, desde los foros internacionales se asumen los ODM (2000) como metas a lograr con el apoyo de todos los actores[6]:

> Para Bolivia los ODM representaron, así como para otros muchos países de AL, por una parte una mirada hacia los países de África en términos cuantitativos y, por otra parte, la oportunidad de que la comunidad internacional se guiase por una nueva agenda de desarrollo, basada en la responsabilidad común de unos y otros sobre la lucha contra la pobreza.

La Conferencia de Monterrey (2003) supuso una nueva arquitectura financiera de la ayuda que debía traducirse en compromisos concretos de los donantes hacia los PVD, tanto por la cantidad de financiación para el desarrollo, como acuerdos para mejorar la eficacia de la ayuda. Pero, una vez más en América Latina la asignatura pendiente sigue siendo la condonación de la deuda, tengamos en cuenta que los fondos que se devuelven son cinco veces mayores que la cantidad de fondos recibidos por la AOD[7].

Las Declaraciones de Roma (2003) y París (2005) han logrado fomentar una cultura de la evaluación de la calidad y efectividad de la ayuda, así como un control social para exigir a los gobiernos el cumplimiento de los compromisos acordados. Sin olvidar que ya, en 1995 el CAD promovió la "Asociación mundial para el desarrollo" que, hasta ocho años después no parece haber avanzado más que en declaraciones de intenciones. En América Latina se pueden observar algunos avances desde la multilateralización de la ayuda, pero no es suficiente, todavía queda camino por recorrer respecto a la ayuda bilateral.

Las estrategias de lucha contra la pobreza en Bolivia

Entre 1987 y 2005, según datos del PNUD, la ayuda externa ha representado alrededor del 7 y el 12 % del PIB anual del país, con un total desembolsado de $us 12.310,38 millones, es decir un promedio de $us 647,91 millones por año. Sólo como ejemplo, en el año 2002, el 50% de la inversión pública dependía de los recursos de la cooperación internacional.

Si bien es cierto que Bolivia ha hecho grandes esfuerzos, desde la condonación de la deuda (año 1998), por incrementar sus presupuestos de gasto público hacia lo social, así por ejemplo dobló la cantidad invertida en educación desde el año 1990 al año 2004, (6,4% del PIB), es evidente que todavía queda camino por recorrer, tanto en el cumplimiento de los ODM, como en la reducción de la brecha de desigualdad. Y este camino es corresponsabilidad, tanto del Gobierno boliviano, como de la cooperación internacional, desde la coherencia de ambas políticas y desde la concepción de la cooperación para el desarrollo como una verdadera política pública. Ante estos hechos, se examinan a continuación cuáles han sido las Estrategias de lucha contra la pobreza, de quién han partido y su efectividad.

- **Los primeros años del 2000: la instrumentalización de La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Bolivia (ERPB 2001 –2003).**

Paradójicamente Bolivia fue un país "afortunado" por ser clasificado en el año 1998 "país pobre altamente endeudado", hecho que le permitió acceder a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda (Highly Indebted Poor Countries Initiative – HIPC) y más tarde, en 2005 a la Iniciativa Multilateral de Alivio de Deuda (Multilateral Debt Relief Initiative).

Los antecedentes a la HIPC parten de los Grupos Consultivos para Bolivia que, comienzan en el año 1986. Estos foros de discusión nacieron con el objetivo de asesorar a los PVD sobre Estrategias de lucha contra la pobreza e instar a designar toda una serie de medidas más bien centradas en lo económico, cuya aplicación estaba prevista con el apoyo de la cooperación internacional. De hecho, estuvieron bajo la presidencia del Banco Mundial hasta el año 1999 cuando las reuniones pasaron a ser presididas por el Gobierno de Bolivia[8], en el marco de la nueva "Propuesta para un nuevo marco de relacionamiento gobierno - cooperación internacional hacia el siglo XXI".

Este hecho representó toda una serie de ventajas por condonación de deuda. A pesar de las críticas la Iniciativa fue el primer enfoque integral para reducir la deuda externa de los países más pobres; supuso contar con más cobertura financiera para invertir en gasto social, aunque, lejos de reducirse los lazos de dependencia con la comunidad de donantes, estos se fortalecieron, y durante esos años el BM y el FMI realmente eran los que llevaban las riendas de las políticas sociales, subordinadas al ámbito económico. Lo cual seguía dejando a Bolivia en una posición de desventaja, frente a las condicionalidades impuestas por los donantes.

En Bolivia, la ayuda ha sido y sigue siendo condicionada principalmente por factores macro-económicos, por la adquisición de bienes y servicios, por la realización de reformas económicas,

por la lucha contra el narcotráfico, por la elaboración y la implementación de una estrategia de lucha contra la pobreza, y por el respeto del Estado de derecho. Cada donante tiene su propia política en cuanto a condicionalidades se refiere.

La entrada en la iniciativa HIPC obligó a Bolivia a cumplir determinados requisitos (Grupo Consultivo 2003): elaborar una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) de manera participativa; asignar los recursos liberados por la condonación de deuda al sector social, de esta condición, positiva en sí, ha resultado que las inversiones en el sector productivo fueron dejadas a un lado, a pesar de que sea un elemento importante para la lucha contra la pobreza. Y, por último, se impuso el respeto a las normas macroeconómicas fijadas por los acreedores.

No obstante, la participación y presión de los donantes en la elaboración de la EBRP permitió insertar temas relevantes para la comunidad internacional, como la equidad de género, en detrimento de las necesidades de la población más vulnerable del país. De hecho, no contribuyó a la apropiación de la estrategia por la población boliviana.

La ERP cuenta con un presupuesto de 1.573 millones de dólares para 15 años y se centraba en las siguientes prioridades:
1) Ampliar las oportunidades de empleo e ingreso;
2) Incrementar las capacidades;
3) Elevar los niveles de seguridad y protección; y
4) Favorecer la integración social y participación ciudadana incentivando la descentralización.

Las metas principales planteadas para el 2015 son: disminuir la incidencia de la pobreza en, al menos 22 puntos porcentuales (del 63% actual al 41%). Reducir la extrema pobreza del 37% actual al 17%, superando así la meta internacional de reducir la extrema pobreza al menos a la mitad.

La distribución de recursos, del alivio de la deuda, se realiza a los 314 municipios del país, bajo los mecanismos establecidos en la Ley del Diálogo Nacional (según línea de pobreza). La ERP fue durantes los primeros años del 2000 el instrumento oficial de planificación que permitió articular todos los planes de desarrollo, la demanda social y la oferta estatal.

A pesar de implementar dicho programa, en el año 2003 la deuda externa representaba el 64% del PIB del país, y los resultados previstos estaban muy lejos de alcanzarse. En este contexto, el gobierno, los donantes bilaterales y los organismos multilaterales instrumentaron el Diálogo 2003 para la discusión de la Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) 2004-2007.

En el documento final para el Diálogo 2003 iniciado por el Gobierno se establecieron como prioridades de la Estrategia:

1) Desarrollo productivo de las micro, pequeñas y medianas empresas, en el cual se considera la inversión productiva para la generación de empleos y provisión de infraestructura de apoyo a la producción, el acceso y aprovechamiento de la tierra y la consolidación de cadenas productivas en un marco de desarrollo local que aseguren la participación de la población rural.
2) Desarrollo social con una base mínima de servicios, con redes de protección social, sobre todo para los más pobres, ampliando la cobertura del Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE), los Bonos de Solidaridad, incentivos a la permanencia escolar, entre otros; educación primaria y técnica con mayor participación social en la gestión educativa, mayor acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes; salud materna infantil y control de enfermedades transmisibles y revertir el déficit de servicios de agua y saneamiento.
3) La exclusión social y transversalidad de políticas públicas; planteando políticas de género y generacionales, participación de poblaciones indígenas y originarias, así como políticas orientadas al aprovechamiento y manejo sostenible del medio ambiente y el desarrollo alternativo de los recursos naturales.

La posterior ERP (2004 – 2007) se centra precisamente, en el documento final para el Diálogo 2003, donde Bolivia propone un giro en su política de desarrollo hacia un enfoque de generación de riqueza de base amplia y reducción acelerada de la desigualdad económica y social. Asimismo, se alinea con las metas propuestas para los ODM, incorporando indicadores específicos para Bolivia. Sin embargo, según PNUD (2007) la EBRP nunca fue revisada profundamente y ahora, queda como un hito en la historia de las relaciones entre Bolivia y la cooperación internacional. Sin embargo, la idea de base de tener una línea de acción para luchar contra la pobreza ha sido integrada por los gobiernos sucesivos y sigue siendo un elemento importante para que la cooperación internacional pueda alinear sus esfuerzos con la estrategia nacional, una estrategia elaborada sin presiones externas.

La actuación de España en Bolivia:

En términos de AOD España se ha situado entre los donantes bilaterales menos influyentes y que menos volumen de ayuda ha destinado, tanto sobre los diferentes gobiernos bolivianos, como sobre las instituciones multilaterales[9], sobre todo las financieras que han venido marcando las pautas de cooperación hacia Bolivia[10].

Durante estos primeros años de la década y, coincidiendo con la segunda legislatura del Partido Popular, en la que se dio un giro de la cooperación hacia la instrumentalización de la ayuda, marcada por los intereses comerciales, no hubo ningún tipo de alineación ni a la ERPB, ni a las recomendaciones del CAD. Aunque, la cantidad de AOD no dejó de incrementarse, y siempre ha sido considerado uno de los países prioritarios de la cooperación hacia Iberoamérica, las actuaciones no respondían a una estrategia específica para Bolivia, estaban marcadas por las grandes líneas directrices para Iberoamérica[11].

Al analizar los documentos programáticos y estratégicos de este primer período de la década[12], las únicas referencias específicas se hacen en los PACI, donde se introducen datos presupuestarios y sectoriales, pero no hay documentos específicos estratégicos que supongan una guía para la cooperación española. Es una excepción el año 2001, en el que se adjunta al PACI una "ficha país" para Bolivia, con orientaciones estratégicas, así como presupuestarias. Tampoco hay un mayor porcentaje que muestre la multilateralización de la ayuda[13] a Bolivia, tal y como se puede comprobar en el cuadro adjunto.

Cuadro 2. AOD destinada a Iberoamérica:

	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004
Ayuda Multilateral	101.845 (35%)	101.600 (35%)	106.627 (36%)	109.543 (36%)
Ayuda Bilateral	188.421 (65%)	189.688 (65%)	192.636 (64%)	196.852 (64%)
TOTAL AOD Iberoamérica	290.266	291.287	299.262	306.395

Fuente: elaboración propia con datos de PACI 01,02,03 y 04.

La dispersión y desconexión de la cooperación española hasta el año 2004, complican enormemente cualquier evaluación, puesto que únicamente se puede llevar a cabo revisando cada uno de los programas y proyectos implementados. La única directriz estratégica se encuentra en el Plan Director[14], en el que se compromete el 44% de la AOD a Iberoamérica, sin especificar países, y orientando algunas líneas estratégicas que realmente dan cabida a un amplio abanico de programas, sin un proceso previo de planificación concertada con los otros actores nacionales e internacionales presentes en el país. Dichas líneas apuntaban a: Satisfacción de necesidades sociales básicas, especialmente sanidad y educación; Inversión en ser humano; Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno; Promoción del tejido económico, con especial atención a proyectos de desarrollo alternativo en las zonas de producción ilegal de coca. Asimismo, la ayuda era ligada a la compra de bienes y servicios españoles, donde se puede ver claramente la instrumentalización de la ayuda[15].

En este sentido, se publicó en el año 2004 una evaluación del Programa Hispano-Boliviano a petición de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, en el que precisamente se analizaba la cooperación a través programas operativos[16] centrados en los sectores de salud, educación, desarrollo alternativo y sostenible, restauración del patrimonio cultural y cooperación judicial. Dicho Informe concluye los siguientes puntos:

- Dispersión de las inversiones, así como falta de acciones transversales que guíen los ocho sectores de actuación.
- Desconexión entre los acuerdos alcanzados en las Comisiones Mixtas y los programas implementados desde la OTC.
- Falta de seguimiento de las inversiones, no sólo en cuanto al grado de cumplimiento de los objetivos señalados, sino por la falta de comprobación de logro y sostenibilidad de resultados.
- Falta de información presupuestaria y programática.
- Escasa rentabilidad y pertinencia de algunos de los programas implementados, por la ausencia de diagnósticos previos, así como la falta de participación de la población beneficiaria.
- Inexistente coordinación con otros donantes, instituciones españolas, así como contrapartes bolivianas. Por tanto, no hay armonización de la ayuda.
- No se garantiza la sostenibilidad financiera de los programas, lo cual genera no sólo una alta dependencia de ayuda, sino un escaso impacto a medio plazo.
- Escaso presupuesto destinado a Bolivia, lo que impide cumplir con los objetivos previstos.

Por otra parte y dado que la única alineación posible fue con la ERP y ésta no fue diseñada con la participación y consenso de los actores, podemos concluir que estos primeros años caracterizaron la cooperación en Bolivia y, específicamente, la española, como intervenciones de incidencia local, sin responder a una estrategia coherente. Una cooperación, por tanto, por proyectos y nada estratégica.

- **¿Hacia la efectividad de la ayuda? el Plan Nacional de Desarrollo 2006 (PND)**

Tal y como se ha señalado anteriormente, hasta la formulación del PND en el año 2006 había una clara influencia de la comunidad internacional en las diferentes Estrategias formuladas por Bolivia para reducir la pobreza.

Desde la llegada al poder de Evo Morales se ha manifestado su disconformidad con las estrategias y actuaciones de la cooperación internacional, hasta el punto que el PND no fue concertado con dichos actores (PNUD 2007), como venía siendo habitual durante administraciones anteriores. Es más responsabiliza a la cooperación internacional del fracaso de las políticas aplicadas hasta el año 2005, desde un modelo de desarrollo excluyente para los más vulnerables[17]. El papel de la cooperación internacional queda relegado a ser un socio estratégico del desarrollo que coadyuva al cumplimiento de los objetivos marcados en el Plan Nacional de Desarrollo. La responsabilidad de velar por dicho desempeño recae en la Mesa de Alineamiento y Armonización de la Ayuda, liderada por Dinamarca y el BID, junto al Gobierno Boliviano. Para organizar dichos objetivos la Mesa se estructura a su vez en Mesas de trabajo en torno a cada uno de los ejes estratégicos del PND: Bolivia productiva, Bolivia digna, Bolivia soberana, Bolivia macroeconómica, Bolivia democrática[18].

A pesar de las críticas que este giro hacia el desarrollo endógeno ha supuesto, lleva consigo dos efectos positivos, por una parte, la supervisión de la administración boliviana para que la ayuda deje de ser un instrumento al servicio de los intereses de los donantes y, por otra el esfuerzo por la armonización, alineación y coordinación entre los donantes y la estrategia boliviana de reducción de la pobreza. Estamos, por tanto ante un cambio, al menos, en el ámbito normativo, desde la instrumentalización de la ayuda a la efectividad. Sin embargo, siguen dándose lagunas entre lo estratégico y lo operativo, y una evidente falta de seguimiento y evaluación de las políticas.

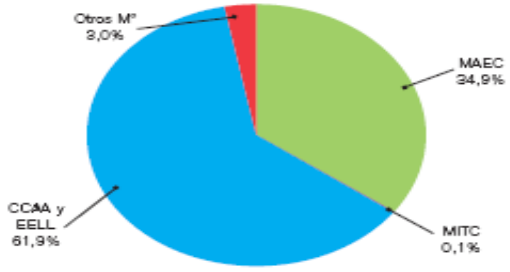
Ahora bien, Bolivia sigue estando en una situación preocupante por la subordinación a los donantes con los que se tiene contraída la deuda externa, a pesar de formar parte de la Iniciativa HIPC[19]. El 81,9 % de la deuda externa de Bolivia está actualmente en manos de acreedores multilaterales, la CAF siendo el acreedor de mayor importancia con 38,7%, seguida por el BID (26,4%), el Banco Mundial (10,6%) y el FMI (0,7%). Sin embargo, las agencias bilaterales engloban el 18,1% de la deuda externa. Los principales acreedores son: España (5,9%), Brasil (5,7%) y Alemania (2,1%). Asimismo, la deuda interna ha crecido exponencialmente y en el 2006, llegó casi al mismo nivel que la deuda externa: 30% del PIB.

La actuación de España en Bolivia:

Durante estos años, coincidiendo con la primera legislatura del Gobierno Socialista, el salto cuantitativo y cualitativo de la cooperación es destacable, puesto que, según el CAD en término medio, España aportó a Bolivia 60 millones de dólares americanos entre los años 2005 y 2006[20]. Asimismo, se diseñaron los Documentos Estrategia país 2005-2008 (DEP), en consenso con todos los actores bolivianos[21] y de la sociedad civil, en el que se marcan unas prioridades estratégicas claras, así como su reparto presupuestario.

Cuadro 3: Distribución de AOD española a Bolivia.

2. Desembolsos por actores (2007[p])
% de la AOD bilateral bruta prevista en 2007[(a)]



3. Destino por sectores de actuación (2007[p])
% de las contribuciones distribuibles previstas en 2007[(a)]

Sectores CAD	%
Infraestructuras y servicios sociales	**63,2%**
Educación	24,5%
Salud y salud reproductiva	16,5%
Agua	3,2%
Gobierno y sociedad civil	8,4%
Otras infraestructuras y servicios sociales	10,6%
Infraestructura y servicios económicos	**1,6%**
Sectores reproductivos	**18,6%**
Multisectorial	**16,7%**
Protección general del medio ambiente	4,9%
Mujer y desarrollo	3,0%
Otras acciones de carácter multisectorial	8,8%
Total contribuciones distribuibles	**100%**

Fuente: PACI 2007

La elaboración del Documento de Estrategia País en Bolivia (año 2005) contó con la activa participación de los actores españoles presentes en el país bajo la coordinación de la Embajada de España en La Paz. El Gobierno de Bolivia tuvo conocimiento de la elaboración de esta Estrategia, pero, no pudo aportar sus consideraciones al mismo por no tener conformada su política general de desarrollo. Sí pudo hacerlo, en la IX Comisión Mixta Hispano-Boliviana celebrada en Agosto de 2007 en la que ambas partes pudieron llegar a acuerdos consensuados y definir dos grandes objetivos estratégicos y ratificar todas las actuaciones estratégicas anteriormente mencionadas contenidas en el DEP.

Según el DEP el objetivo general que pretende alcanzar la cooperación Española en Bolivia es el de "*Apoyar los esfuerzos del país para mejorar las condiciones de vida de la población y la promoción de oportunidades para la inclusión de los sectores de población que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, fortaleciendo el proceso de consolidación democrática, la cohesión social y el ejercicio de los derechos ciudadanos.*"

Para ello define los siguientes objetivos estratégicos por áreas geográficas:

1. Gobernanza democrática, aumentar las capacidades sociales e institucionales. Departamentos de La Paz, Potosí, Chuquisaca y Santa Cruz.
2. Aumentar las capacidades humanas actuando en los ámbitos de seguridad alimentaria, educación, salud, protección de colectivos más vulnerables, habitabilidad básica, agua potable y saneamiento básico. El Alto, La Paz, Sucre, Potosí, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija.
3. Aumentar las capacidades económicas: apoyo a la micro y pequeña empresa, dotación de infraestructuras, fortalecimiento de capacidades institucionales, apoyo a la inserción internacional. País.
4. Aumentar las capacidades para la mejora de la sostenibilidad ambiental. La Paz y Santa Cruz, Beni, Tarija y Potosí.
5. Aumentar la libertad y capacidades culturales. Misiones Jesuíticas de Chiquitos, y las ciudades de Sucre y Potosí.
6. Aumentar las capacidades y autonomía de las Mujeres. País.
7. Prevención de conflictos y construcción de la Paz.

La actuación estratégica diseñada por el gobierno español está alineada con el PND Boliviano, desde el enfoque y objetivo con el que se concibe, y con las líneas prioritarias previstas. Toma como acciones prioritarias el apoyo a la micro y pequeña empresa, la inserción en el mercado internacional de los productos, la dotación de mejoras en la infraestructuras productivas, fortalecer las capacidades institucionales para dar seguridad al marco económico y hace hincapié en la mejora de las oportunidades de las mujeres en el ámbito económico.

Tal y como se puede observar, la cooperación española, y por tanto, específicamente, la destinada a Bolivia, ha sido objeto de una evolución positiva desde la aparición de la Ley de Cooperación en el año 1998, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, en volumen global de AOD destinada, 0,5% para el año 2008, sino en lo cualitativo, un marco programático y doctrinal facilitador de relaciones con otros actores de la cooperación, y estrategias más coherentes con la lucha contra la pobreza, en base a los ODM, a las recomendaciones de los organismos internacionales.

Más allá de las ideologías de cada una de las legislaturas lo cierto es que ha habido una evolución que parte, tal y como afirma Alonso[22], del primer impulso reformador del Gobierno del Partido Popular con la elaboración de la ley, la puesta en marcha, por primera vez, de un plan de evaluaciones sobre acciones e instrumentos de la cooperación española y el intento de elaboración de un Plan Director de la Cooperación acordado con el resto de los actores de la ayuda.

En palabras de Alonso,

> Tras las Elecciones de 2000, el Partido Popular obtiene la mayoría absoluta y se produce un importante cambio en la orientación de la política de ayuda. Se abandona el esfuerzo reformador de la anterior legislatura y se pasa a defender una concepción de la cooperación más directamente vinculada a los intereses –comerciales y culturales— de la política exterior española. Como consecuencia de esta involución, se entra en clara beligerancia con las recomendaciones que emanan del CAD relacionadas con el objetivo de reducción de la pobreza y se quiebra el diálogo con los actores sociales.

Pero todavía hoy no se puede afirmar que la política de cooperación haya dejado de subordinar las necesidades de los PVD a los intereses políticos y económicos del gobierno español. Esta misma responsabilidad la tiene frente a las instituciones multilaterales de las que España es parte, más teniendo en cuenta la tendencia a la multilateralización de la ayuda, así como las relaciones que se están estableciendo en la nueva arquitectura financiera. Si bien es cierto, que la influencia española siempre ha sido insignificante.

No obstante, la responsabilidad no recae únicamente en los donantes, las discontinuidades, incoherencias e inestabilidades de los diferentes gobiernos bolivianos igualmente afectan al correcto desarrollo de las estrategias de lucha contra la pobreza, así como a las relaciones de dependencia, subordinación o dominancia que se establecen con los diferentes donantes. En este sentido no se debe menospreciar que la ayuda de España no ha dejado de incrementarse gradualmente pese a que, como afirma PNUD (2005) algunos donantes prefieren trabajar con países que tienen un buen ambiente normativo, es decir con estabilidad fiscal, inflación baja, mercados abiertos, etc. El ambiente normativo nacional es muy importante para determinar la eficacia de la ayuda. Inversamente, la corrupción endémica, la débil gobernabilidad y la mala gestión económica disminuyen los beneficios potenciales de la ayuda.

Hacia el futuro:
Conclusiones: *¿Cuántas décadas perdidas?*

A la década de los 80 en América Latina se le caracterizó como la “década perdida”, pero se puede afirmar que ya van dos, la de los 90. Ahora, hacia finales de la presente se cuenta con las herramientas necesarias para invertir la tendencia, los marcos estratégicos y directrices, se trata de mostrar voluntad política para armonizar, para alinear, para ser eficaces y coherentes.

La evidente persistencia de la pobreza en Bolivia a pesar de la cantidad de ayuda invertida, tiene una corresponsabilidad que parte de los agentes de la cooperación internacional, y de las diferentes administraciones bolivianas. El impulso principal para introducir cambios en la realidad socioeconómica debía provenir desde dentro. Y, el papel de la cooperación internacional debía quedar relegado a complementar los esfuerzos transformadores, pero nunca sustituirlos. Existe ciertamente el peligro de que, como en años anteriores, los flujos de ayuda externa distraigan tales esfuerzos, sosteniendo el “statu quo” pasado. Sin embargo, el mandato del actual Gobierno boliviano es claro al respecto.

En esta misma línea Timossi (1989: 92) argüía que no se trata de aceptar cualquier tipo de ayuda, sino de alentar, específicamente, aquella que se ajuste a los intereses y prioridades de un programa, regional e independiente, de transformaciones económicas, políticas y sociales en la zona.

En este sentido, se puede concluir que la cooperación española hasta el año 2006, no ha sido eficaz[23], aunque ya en el año 2005 comenzó a darse un giro notorio hacia las recomendaciones del CAD. Sin ánimo de restar responsabilidades al gobierno español, es cierto que, a pesar de las orientaciones del CAD, fue sobre todo a partir del año 2000 con la agenda compartida de cumplimiento de ODM, con la Declaración de París, en el año 2003, y la Conferencia de Monterrey en el año 2001, cuando se hizo especial hincapié en el cumplimiento de toda una serie de condiciones para que los donantes se focalizaran hacia la efectividad de la ayuda.

Así pues, recapitulando, la ineficacia se sustenta resumidamente, en los siguientes factores:

- La ayuda no se ha alineado con ninguna estrategia de reducción de la pobreza, aunque las existentes tenían una clara instrumentalización de los donantes multilaterales. Tal y como se señaló en el anterior capítulo la cooperación española hasta ese año se traducía en una sumatoria de proyectos.
- En el caso español no se dio proceso de apropiación, puesto que, de una parte, las Estrategias hasta el momento existentes eran parte de los requisitos para acceder a la condonación de deuda y, de otra, las intervenciones españolas no respondían a ningún marco estratégico.
- España no siguió las recomendaciones del CAD sobre armonización, puesto que la propia dinámica de implementar proyectos impedía que hubiese una coordinación más allá de lo operativo. La gestión de la cooperación, a través de los programas, ha estado orientada al cumplimiento de los objetivos previstos, sin que hubiese una especial atención a la sostenibilidad de los resultados, y tal y como se comentó en el capítulo anterior, reduciendo el impacto en muchos casos, a la duración de los proyectos.
- Precisamente la falta de Estrategia alineada de la cooperación española hizo que no hubiese una especial sensibilidad sobre la responsabilidad mutua con el nivel de desarrollo de Bolivia. Las intervenciones se circunscribían al ámbito local. Asimismo, no se pueden obviar las dificultades de armonización que conlleva la inestabilidad política en Bolivia que, desde el año 2000 ha tenido cinco Presidentes de Gobierno diferentes, con sus programas políticos correspondientes.

Tampoco se puede concluir que haya habido coherencia entre la política de cooperación española y otras políticas relacionadas, tales como la comercial, la migratoria, puesto que los intereses económicos y políticos han provocado la instrumentalización de la ayuda, quedando subordinada la dimensión solidaria de la cooperación. De la misma manera, no se encuentra coherencia entre la política estatal y las autonómicas, ya que a pesar de los esfuerzos de coordinación, la descentralización de la ayuda ha dispersado y desconectado las intervenciones.

Por añadidura, la cooperación española no ha sido influyente en Bolivia, porque la experiencia muestra cómo las estrategias que se han formulado al margen del gobierno y de la sociedad civil, marcadas por intereses económicos, estratégicos, han fracasado. Dicha falta de participación, lleva consigo una ausencia de compromiso a la hora de cumplir con las metas previstas, así como la falta de pertinencia de las mismas que poco han tenido en cuenta las necesidades sentidas y expresadas por los propios protagonistas, más allá de recetas únicas para lograr superar la pobreza.

Ahora bien, a partir del año 2006 hay un cambio cualitativo, tanto por las nuevas directrices del Gobierno de Evo Morales, como por el giro dado por el gobierno socialista hacia una cooperación centrada en un marco estratégico consensuado con los países en vías de desarrollo que comenzó a darse en el año 2005. Los programas de ayuda se han visto liberados de muchas presiones dogmáticas e ideológicas, lo que hace pensar en una mejora de

la calidad y eficiencia de la ayuda. Sin embargo, España todavía tiene pendiente una deuda con Bolivia, precisamente se trata de soltar el lastre de la deuda externa.

En términos generales, la insana dependencia de la cooperación internacional en Bolivia, ha entorpecido el proceso nacional de formulación de políticas públicas, al detraer recursos humanos capacitados del ámbito de la gestión pública, pero sobre todo, al distorsionar los procesos autónomos de formulación de prioridades políticas. En la línea marcada por Sogge (2004), el sistema de ayuda hacia Bolivia tradicionalmente se ha asentado sobre la libre voluntad de los donantes, alimentando relaciones de dependencia y clientelismo, muy similares a las generadas en las relaciones mercantiles.

Desafíos: "*Viejas ideas, nuevas aplicaciones*"
Las recomendaciones que estos últimos años se proporcionan a la cooperación internacional, realmente parten de postulados que ya se hacían décadas atrás, pero no encontraban quórum, ni compromiso suficiente. Las "recetas" provenientes de instituciones multilaterales y las ERP impulsaban, cuando no obligaban, a países como Bolivia a aplicar toda una serie de medidas que impedían realizar cambios desde la base, desde las causas, desde abajo y desde dentro.

Sorprende que cíclicamente se tenga que recordar a la comunidad internacional qué es el desarrollo, para qué sirve la cooperación y cómo ser más eficaces en la lucha contra la pobreza. Quizás el desaliento sea mayor cuando se habla de macro cifras y de forma global, pero es evidente que al descender al ámbito de un país se puede mejorar y se puede incidir realmente en la lucha contra la pobreza, porque depende de menos actores, porque las políticas son aplicables, porque hay oportunidades para el desarrollo. El gran paso es asumir la corresponsabilidad del lado de los donantes y los receptores.

La política de cooperación española tiene por delante desafíos que giran en torno a tres viejas ideas:

- LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO COMO POLÍTICA PÚBLICA. Dejar la ayuda condicionada y ligada a otros intereses ajenos a la lucha contra la pobreza. Se necesitan políticas pertinentes y específicas por región y sector, al tiempo que un incremento de los recursos invertidos. Se necesita transitar desde las buenas políticas de cooperación hacia auténticas políticas públicas de desarrollo. Hacer de la equidad una política, con empoderamiento y fortalecimiento institucional. Políticas basadas en la reducción de desigualdades y mejorar del capital humano, porque invertir en las personas es garantía de desarrollo a medio y largo plazo. Esto supone hablar de alineación y apropiación, puesto que la vieja idea de Sunkel (1991) sobre el desarrollo desde abajo y desde dentro, ahora sigue vigente, se alienta a los donantes a que promuevan el diseño de estrategias desde los PVD y que la comunidad internacional complemente con su estrategia a la política pública.
- LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS. Para que la lucha contra la pobreza en el caso español hacia Bolivia sea cada vez más eficaz es necesario promover la participación de la sociedad civil, no sólo en la parte de ejecución de programas, sino en la agendación de los problemas, en la planificación y en la evaluación. En el caso de Bolivia la sociedad civil está en un punto de madurez y desarrollo suficiente para elevar las demandas y necesidades de la población más vulnerable a las instancias públicas.
- FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. Con objeto de generar capacidades para que los propios actores nacionales puedan ser los sujetos de su desarrollo; porque los programas y políticas sociales necesitan fusionar medidas a largo plazo, incluyendo apoyo para la formación de capital humano y social.

Y, otros cuatro desafíos en su *modus operandi*:

- INCREMENTO PRESUPUESTARIO e identificación de nuevos instrumentos para canalizar la ayuda que puedan ser un puente para la armonización entre donantes.
- MAYOR INFLUENCIA EN LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES. Bolivia está pasando a una multilateralización de la ayuda, promovida también por el actual gobierno, lo que aporta como factores positivos a los donantes protección frente a las actuaciones en

solitario y cierta coordinación de la ayuda, pero como factor negativo para los receptores, la escasa capacidad de negociación, uniendo la condicionalidad política y macroeconómica de la ayuda. España debe tomar el mando, independientemente de las cuotas presupuestarias que se aporten a los organismos multilaterales, de la cooperación hacia América Latina que no puede verse reducida a favor de los países menos adelantados.

- MEJORAR LA COORDINACIÓN entre Gobierno y CCAA que repercute directamente en la coherencia de las políticas y el impacto de los programas. De igual forma España debe promover activamente la coordinación con otros donantes presentes en Bolivia.
- Implantar un SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN permanente de la ayuda que permita, no sólo contrastar la sostenibilidad de los resultados, sino la alineación con las estrategias diseñadas.

En definitiva, la cooperación internacional tiene la "oportunidad y los medios" para mejorar la efectividad de la ayuda, pero hay que transformar la instrumentalización en una verdadera política de cooperación efectiva. Para ello, no sólo se requiere voluntad, sino compromisos[24] y seguimiento a los mismos.

Notas:

[1] Conferencia de Monterrey, sobre financiación de la ayuda, la Cumbre de Roma y la Declaración de París
[2] El ICB (elaborado por Social Watch anualmente) es un índice resumen que compara y clasifica a los países según su progreso en materia de desarrollo social, evaluando la situación en la que las sociedades nacionales se encuentran con relación a algunas capacidades básicas mínimas.
[3] Según IDH PNUD, Bolivia está entre los países de renta media, con un IDH de 0.695.
[4] Un análisis realizado en 2003 demostró que en ese momento se estaban ejecutando un total de 1.700 proyectos en Bolivia a cargo de diferentes donantes, lo que muestra la necesidad de un mayor esfuerzo de armonización.
[5] Su mandato comenzó en Enero 2006.
[6] Otro escenario distinto es cuando estas directrices descienden el nivel bilateral. Las estrategias puestas en marcha por cada uno de los donantes aún distan mucho de estar armonizadas y alineadas con los gobiernos latinoamericanos. En este sentido, cabe destacar la importancia de que sean los propios gobiernos de los PVD los que tomen el mando a favor de sus propios intereses prodesarrollistas, como ocurre actualmente en Bolivia.
[7] Según datos de PNUD (2006), en América Latina el porcentaje de AOD en proporción al ingreso nacional ha caído un 0.3%, al tiempo que el pago de la deuda aumentaba alrededor del 5%.
[8] Esto dio origen a lo que hoy se conoce como el Proceso de Coordinación Gobierno - Cooperación Internacional, que es el trabajo conjunto entre los sectores del Gobierno y la Comunidad Internacional, que preparan los temas centrales a ser discutidos en los Grupos Consultivos, permitiendo focalizar la discusión y enriquecer el contenido de las reuniones.
[9] BM, FMI, BID.
[10] Destacan entre los mayores donantes bilaterales: EEUU, Alemania, Japón y Países Bajos.
[11] Véase Plan Director 2001-2004
[12] Plan Director 2001-2004, Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI 2000, 2001, 2002, 2003, 2004).
[13] Tal y como recomendaban las evaluaciones del CAD. Ver Informe evaluación 2001 y 2003.
[14] Bolivia sí se consideró país prioritario dentro de los Iberoamericanos.
[15] Para el año 2001 se destinó el 48,34% de AOD para Bolivia hacia este sector de actuación.
[16] Dichos programas son; Araucaria, Desarrollo alternativo, Fortalecimiento de la salud pública, Apoyo a la justicia, Apoyo al patrimonio cultural, microfinanzas, Escuela de gastronomía Tatapy, Apoyo a la reforma educativa, Cooperación Universitaria, Programa de Ayuda de emergencia.
[17] Ver Plan Nacional de Desarrollo. Ministerio de Planificación.
[18] Véase http://www.vipfe.gov.bo/
[19] Las últimas condonaciones de deuda han sido por parte de FMI ($us 232,5 millones), Banco Mundial ($us 1.511,3 millones) en noviembre 2006, y luego al BID en enero 2007 ($us 1.044 millones).
[20] y según fuentes de la Comisión Europea, para el año 2007 la aportación fue de 72,15 mill de dólares, aunque la propia Agencia Española de cooperación en su documento estrategia país cifra esa aportación en 204 millones.
[21] Se diseñó en el marco de los lineamientos del PND.
[22] Véase Plataforma 2015 y Más (2008) (p.68)
[23] Siguiendo las directrices de la Declaración de París.
[24] El Gobierno español tiene actualmente una ocasión inmejorable para introducir estas mejoras cualitativas, puesto que está pendiente el diseño de un nuevo DEP para Bolivia y un nuevo Plan Director de la cooperación española.

Referencias Bibliográficas:

Aguirre A, (2001). "La deuda externa y el programa HIPC en Bolivia", en *La deuda externa de Bolivia: 125 años de renegociaciones y ¿cuantos más?,* La Paz: CEDLA.
BID (2004). Los objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y Caribe. Washington DC, BID.
CAD (2001). Examen de la Cooperación Española 1999-2001: recomendaciones e informes de la Secretaría del CAD.OCDE.
CEPAL. Documentos de proyectos. Los objetivos de desarrollo del Milenio y los desafíos para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2007.
Censo Nacional de Población y Vivienda (2001). Bolivia: Mapa de pobreza 2001.
DAC (1998): Development Co-operation Review Series, Spain. París, OECD.
DAC (2002): Development Co-operation Review Series, Spain. París. OECD.
Dubois A, (2000). "Bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro", en *Cuadernos de trabajo Hegoa* nº26.
Gobierno Bolivia (1999a). Bolivia towards the 21st Century: New relationship framework between the government and the international co-operation. La Paz.
Gobierno Bolivia (1999b). Bolivia towards the 21st Century: Progress report. Document presented by the Government of Bolivia to the 12th Consultive Group (Paris, June 1999). La Paz.
Gobierno Bolivia (2001). Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Diálogo Nacional 2000. La Paz.
Gobierno Bolivia (2004). Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Diálogo Nacional 2003. La Paz.
Gobierno Bolivia (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006. La Paz.
Grupo Consultivo (2003). Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la pobreza 2004-2007. París.
INTERMON (2007). "50 Años de pobreza, 50 años de desarrollo". en *La realidad de la Ayuda 2006-2007.*
Ministerio de Asuntos Exteriores (2001). Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, Madrid.
Ministerio de Asuntos Exteriores (2003). Evaluación del Programa de Cooperación Hispano – Boliviano.
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2005a). DEP Bolivia 2005-2008.
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2005b). Plan Director de la cooperación española 2005 – 2008.
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Seguimiento PACI (200, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006).
Ministerio de Planificación del Desarrollo. Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (2008). Declaración de París, Fase I Bolivia.
Ministerio de Planificación del Desarrollo (1999). "Propuesta para un nuevo marco de relacionamiento gobierno - cooperación internacional hacia el siglo XXI".
Plataforma 2015 y Más (2007). El perfil social del desarrollo. Madrid, Icaria Editorial.
Plataforma 2015 y Más ((2008). Boletín de análisis de políticas públicas de cooperación y desarrollo. Boletín 0.
PNUD (2005). Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y Caribe. Santiago de Chile, NNUU.
PNUD (2002). Informe de Desarrollo Humano en Bolivia. La Paz, PNUD.
PNUD (2005). Informe sobre Desarrollo Humano. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. New York, PNUD
PNUD (2007). Documento de trabajo: Informe nacional sobre desarrollo humano en Bolivia. Jennie de Grave. NNUU.
Soggie, D. (2004). Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?. Barcelona, Icaria Editorial.

Sunkel, O. (comp.) (1991). El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina. México FCE / EL trimestre Económico.
Timossi, G. (1989). Centroamérica. Deuda externa y ajuste estructural. Balance de la década de los 80. San José. Costa Rica, Editorial DEI.
UPADE (2003). Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de avance y perspectivas. La Paz.

Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Ensayos

¿HA CONTRIBUIDO LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA A REDUCIR LA POBREZA EN BOLIVIA?. LA EFECTIVIDAD DE LA AYUDA Y LA COHERENCIA DE POLÍTICAS.

Graciela Rico Pérez

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords

Artículo en PDF

Resumen:
La Declaración de París en el año 2005 aportó toda una serie de recomendaciones para que la comunidad internacional tuviese parámetros para encaminarse hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Actualmente el debate internacional ya no gira en torno hacia el modelo de desarrollo, sino hacia la eficacia de la ayuda. Bolivia lleva arrastrando el lastre de la pobreza desde hace décadas, a pesar de su riqueza en recursos naturales y a pesar de llevar tres décadas con volúmenes de cooperación internacional que llegan al 10% de su PIB, hoy hay 5.584.772 de pobres. ¿Ha fracasado entonces la política de cooperación?. La eficacia de la ayuda española dependerá de pasar de la instrumentalización de la ayuda a la eficacia, de buscar la coherencia de políticas, la complementariedad con las estrategias diseñadas desde Bolivia. En definitiva, no sólo se requiere voluntad política, sino compromisos efectivos.

Palabras clave:
Cooperación, desarrollo, efectividad, Bolivia, pobreza, estrategia, AOD.

Volver

Abstract:
The Paris Declaration in 2005 gave a set of recommendations for the international community so that they could work on aid effectiveness. At present, the international debate no longer concentrates on the development model, but on aid effectiveness. Bolivia has been suffering poverty for decades, in spite of its wealth in natural resources and in spite of three decades receiving international cooperation funds of around 10% its GDP, today poverty in the country strikes a population of 5,584,772. Has the cooperation policy failed?. The effectiveness of Spanish aid will depend on the change of the instrumentalization of aid towards efecctiveness, aiming at coherence in policies and the complementarity with the strategies designed from Bolivia. Definitively ,it is not only necessary political will, but real commitments.

Keywords:
Cooperation, development, effectiveness, Bolivia, poverty, strategy, DOA.

Volver

Imprimir

LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO: EL CASO PERUANO.

José María Larrú

1. INTRODUCCIÓN.

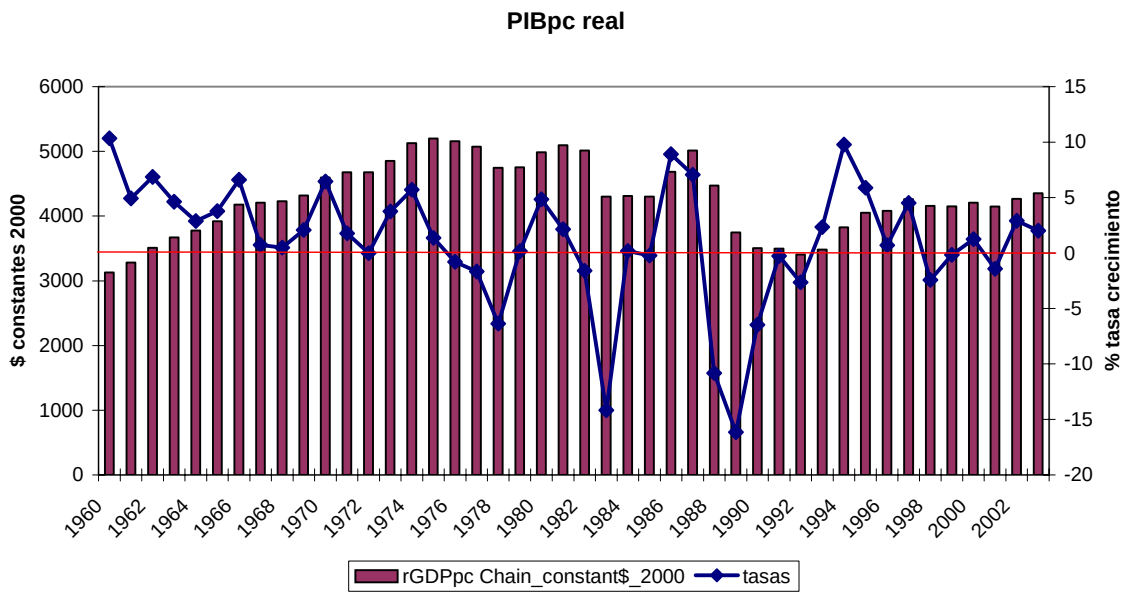
Este artículo plantea la cuestión de si la ayuda al desarrollo que recibe Perú está sirviendo o no para reducir su pobreza. La respuesta es que, bajo un análisis cuantitativo extremadamente simplificado por la escasez de los datos agregados, la duda de que la ayuda esté siendo eficaz contra la pobreza peruana es razonable. Dos motivos explicativos de esta valoración pueden ser la inflación de donantes y de planificación que rodea la gestión actual de la ayuda al desarrollo. Para superar las deficiencias del análisis llevado a cabo aquí, se propone crear un sistema de evaluaciones de impacto que, sobre la base de las evaluaciones de programas sociales ya llevadas a cabo por Universidades y centros de investigación peruanos, y bajo el liderazgo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, se disponga de un sistema de conocimiento que arroje más luz sobre la cuestión aquí abierta.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En la sección 2 se describe de forma breve la evolución macroeconómica de Perú desde 1960. En la siguiente sección, se completa el diagnóstico peruano con los datos de pobreza y desigualdad. La cuarta sección presenta la evolución de la ayuda en Perú, para pasar al análisis de su eficacia en la reducción de la pobreza (sección 5). La sexta sección, realiza un análisis cualitativo complementario del anterior. La sección 7 presenta la iniciativa de impulsar las evaluaciones de impacto. La sección 8 resume las conclusiones y recomendaciones del artículo.

2. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA.

Perú ha sido un país con crecimiento del PIB por habitante muy volátil. Como se observa en el gráfico 1, entre 1960-75 tuvo lugar un primer periodo de crecimiento del PIB per cápita (PIBpc) en términos reales llegando en 1975 a su máximo histórico, situándose en 5.198 dólares constantes por peruano. Entre 1976-1982 hubo un periodo de "ida y vuelta" con descenso del PIBpc a 4.748$ en 1978 y una recuperación posterior que llega a 5.011$ en 1982. Tras ese año, suceden 3 años de descenso en el nivel de vida recuperándose en 1987 de nuevo el nivel de los 5.013 dólares per capita. La caída del PIB real en 1992 a los 3.404$ situó la renta per capita peruana en los mismos niveles de 1961-62. Desde entonces se ha mantenido una senda de crecimiento, aunque no monótona, que sitúa la renta peruana en 2003 en los 4.350$, un nivel sólo algo superior al obtenido en los comienzos de la crisis de los '80.

Gráfico 1. Evolución del PIBpc de Perú, 1960-2003. $ constantes de 2000.



Fuente: Heston, Summers y Aten, PWT 6.2

El nivel promedio de la renta per capita en los 44 años considerados se sitúa en los 4.281,2$.

En suma, Perú se sitúa en la actualidad en los niveles de renta per capita que ya alcanzó a finales de los ’60. El patrón de crecimiento es muy inestable y volátil, como se describe a continuación.

Considerados por periodos decenales, las *tasas* de crecimiento han sido también volátiles, como se observa en la línea continua del gráfico 1 cuya escala se sitúa en el eje derecho. En el periodo 1960-2003 Perú tuvo 15 años en los que incurrió en crecimiento negativo del PIBpc. El peor desempeño se produjo en la década de los ‘80 con un descenso del –0,8%. La tabla 1 detalla la evolución de las tasas por décadas. Como se aprecia, en los 44 años la tasa de crecimiento fue del 0,8%, siendo la de la década de los ’60 la mejor con un valor del 3,3%.

Tabla 1. Evolución de las tasas de crecimiento del PIBpc.

Total periodo 1960-2003	0,8%
60s	3,3%
70s	0,3%
80s	-2,8%
90s	1,7%
2000-03	0,9%

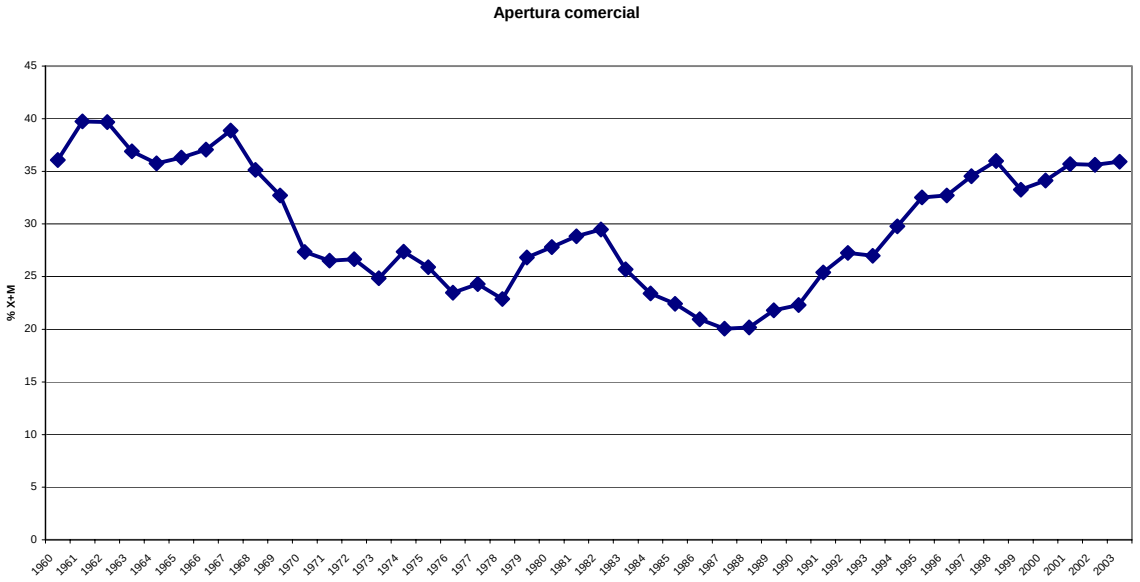
Fuente: Elaboración propia a partir de Heston, Summers y Aten, PWT 6.2

La composición del PIBpc por componentes de demanda también ofrece un cambio interesante. Mientras en los ’60 el consumo superaba levemente el 50% del PIBpc y la inversión se situaba en tasas por encima del 30% (representando el gobierno en torno a un 15% del PIBpc), en los años de comienzo del siglo XXI el consumo ha pasado a niveles en torno al 68%, el gobierno un 16% y la inversión ha caído hasta el 15%. Desde que en 1967 abandonó los valores en torno al 30%, la inversión sólo ha superado el 20% (umbral promedio considerado necesario para un crecimiento sostenible en el tiempo compatible con el desarrollo humano) en 7 años.

En síntesis, el crecimiento del PIBpc peruano ha sido liderado por el consumo y Perú presenta fuertes limitaciones de inversión doméstica, con un aporte del gobierno al PIBpc que se ha mantenido estable, características todas ellas que bien se pueden aplicar de forma global a los países en desarrollo que no han logrado un despegue sostenido.

Por lo que se refiere al comercio exterior, Perú ha recorrido un camino de ida y vuelta en el indicador de apertura comercial. Desde los comienzos de los ’60 en los que el valor de las exportaciones más las importaciones sobre el PIB se situaba en el intervalo 35-40% del PIB, desde 1967 inicia un descenso que no cesa hasta 1987 en el que toca fondo, cuando los intercambios exteriores sólo llegan a representar el 20% del PIB. Desde entonces ha ido recuperándose, situándose en la actualidad en el entorno del 35%.

Gráfico 2. Evolución de la apertura comercial (% X+M/PIB).



Fuente: Heston, Summers y Aten, PWT 6.2.

Esta breve descripción de la situación macroeconómica peruana, aporta una base de conocimiento suficiente como para comprender la evolución de la pobreza y la desigualdad del país que analizamos a continuación.

3. POBREZA Y DESIGUALDAD.

La base de datos del Banco Mundial conocida como *PovcalNet* proporciona datos recientes sobre la evolución de la pobreza extrema y la desigualdad en Perú. Como se aprecia en la Tabla 2, su evolución es negativa con aumentos en los niveles de pobreza y desigualdad, medida ésta por el coeficiente de Gini.

Tabla 2. Pobreza internacional y desigualdad en Perú.

Año	Línea internacional de pobreza ($ mensuales)	Ingreso promedio de los pobres $	% de la población en pobreza extrema	Brecha de pobreza (%)	Severidad de la pobreza(%)	Gini(%)
1985	32.74	264.48	1.14	0.29	0.14	45.72
1990	32.74	219.31	1.35	0.48	0.34	43.87
1994	32.74	137.48	9.40	2.00	0.57	44.87
1996	32.74	151.48	8.88	3.02	1.65	46.24
2000	32.74	125.58	18.07	9.14	6.28	49.82
2001	32.74	151.26	15.51	5.46	2.64	53.01
2002	32.74	176.33	12.89	4.39	2.11	54.65
2003	32.74	171.33	10.53	2.88	1.11	52.03

Fuente: Banco Mundial. Povcalnet.

Como se aprecia en la tabla el ingreso promedio se ha ido deteriorando entre el grupo de población que obtiene menos de 1,08$ PPA de 1993 por día (equivalente a los 32.74$ mensuales). El crecimiento del porcentaje de la población en pobreza extrema creció de forma sorprendente desde mediados de los 80, situándose en 2000 en el 18% de la población. Desde entonces se ha producido una disminución superior a los 8 puntos porcentuales. Tanto la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza siguieron una pauta común con el porcentaje de población, con niveles máximos en el año 2000.

La desigualdad creció de forma amplia desde 1990 cuando Fujimori toma el poder y se inician los ajustes macroeconómicos que logran la estabilidad macro, pero no causan efectos netos de reducción de la pobreza y agrandan la desigualdad.

En suma, en Perú entre 1960-2003, además de no haberse logrado un despegue en el crecimiento económico ni un incremento de la renta per capita, ha aumentado la pobreza y la desigualdad. Sin embargo ha sido un país que no ha dejado de recibir ayuda al desarrollo, como se expone en la siguiente sección.

4. EVOLUCIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO.

Perú presenta características claras de país de renta media cuando analizamos algunos de sus indicadores de desarrollo (Tabla 3).

Tabla 3. Evolución de indicadores de desarrollo.

	Esperanza de Vida (años)	IDH	% PIB agrícola	% PIB industrial
1960	47.98		20.8	30.8
1970	53.91	0.643*	18.6	31.5
1980	60.34	0.674	11.6	42.8
1990	65.79	0.707	8.5	27.3
2000	69.21	..	8.5	29.9
2005	70.66	0.762**	7.2	34.7

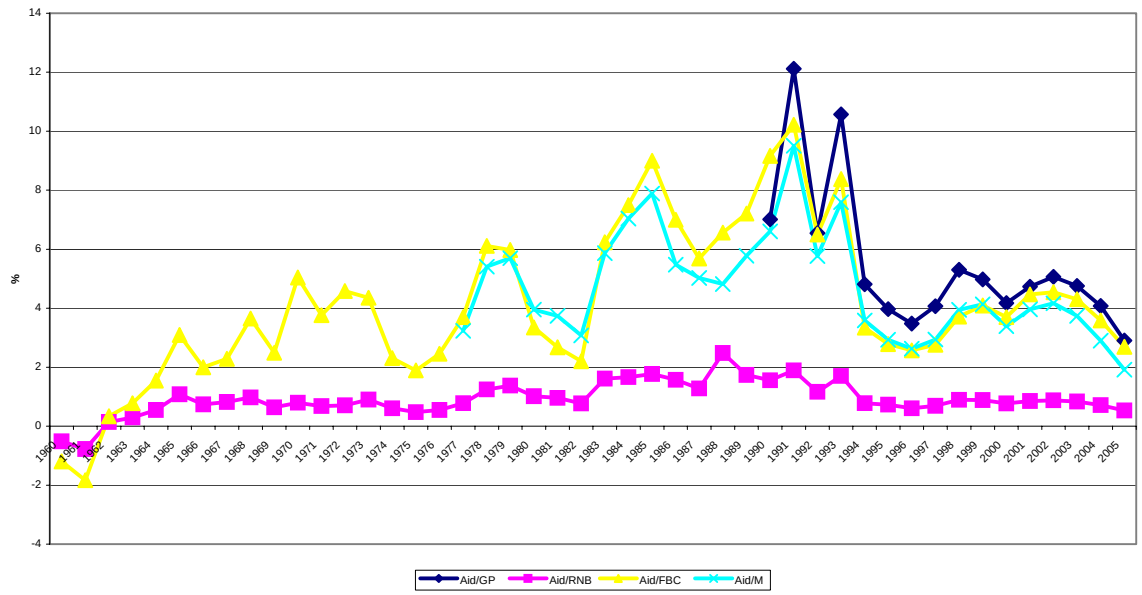
Fuente: WDI y PNUD. *el dato corresponde a 1975; ** el dato es para 2003.

Los datos muestran un aumento en la esperanza de vida, una mejora sostenida en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)[i] gracias a la buena evolución tanto de la alfabetización de adultos (87,7%) como de matriculación combinada de primaria, secundaria y terciaria (87%). La producción ha ido siendo cada vez menos dependiente de la agricultura y la industrialización de los años '60 y 70 sufrió una fuerte caída en los '80 que sólo desde los '90 ha podido ir remontando.

Según el PNUD (2005) en el ejercicio 2002-03 el gasto público en educación fue del 3% PI; en salud del 2,2%; el militar del 1,3% PIB; y 4,2% PIB se destinó a servicio de deuda externa.

Por lo que se refiere a la evolución de la importancia relativa de la ayuda al desarrollo, Perú nunca ha sido un país muy dependiente de ella como puede verse en el Gráfico 3.

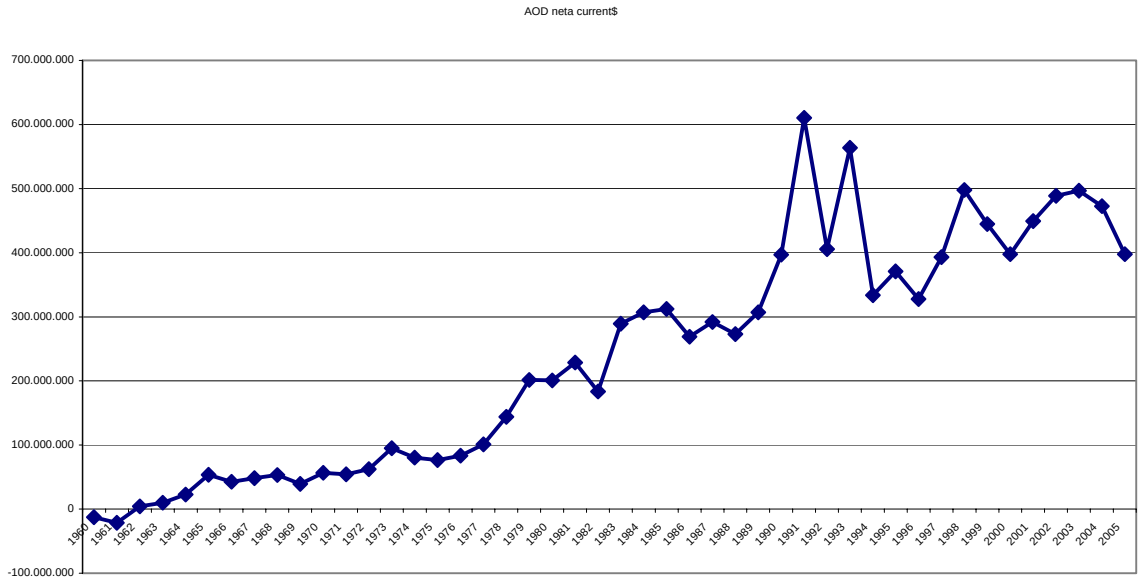
Gráfico 3. Evolución de algunas ratios de la AOD.



Fuente: Banco Mundial. World Development Indicators (WDI).

Los máximos valores se situaron en 1991 y 1993, cuando la ayuda oficial al desarrollo (AOD) representó el 12,1% del gasto público, el 10,2% de la formación bruta de capital y el 9,5% de las importaciones de bienes y servicios. La ratio AOD/RNB (Renta Nacional Bruta) tuvo su máximo histórico en 1988 cuando alcanzó el 2,48% debido al débil nivel del denominador. En 1991 su valor se situó en 1,89%. Este máximo de 1991 se confirma cuando se considera la ayuda en volumen de dólares corrientes, como se observa en el gráfico 4.

Gráfico 4. Evolución de la AOD neta. Dólares corrientes.

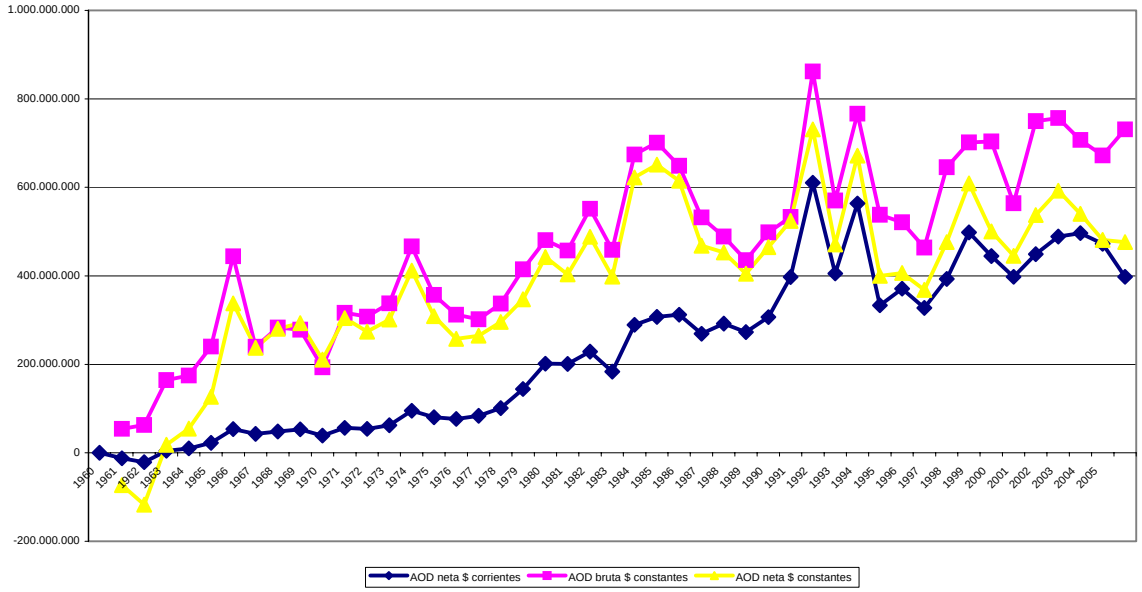


Fuente: Banco Mundial. WDI.

Alcanzado el máximo de 1991 (610,5 millones de dólares corrientes) la ayuda ha perdido el suelo de los 400 millones de dólares en 2005. El promedio para el periodo 1990-2005 fue de 440 millones de dólares.

La evolución sigue una pauta muy similar cuando se considera en términos brutos o netos y en dólares constantes de 2005.

Gráfico 5. Evaluación del AOD neta y bruta. $ constantes de 2005.



Fuente: Banco Mundial. WDI y Roodman (2005).

El patrón que se ha venido comentando aquí, se mantiene al considerar la ayuda en términos per capita. El máximo de 1991 alcanzó los 27,5 dólares por peruano, con un promedio para todo el periodo 1960-2005 de 10,96$ por habitante.

La estructura básica de los donantes y sectores a los que se dirige la ayuda en Perú se ofrece en la Figura 1.

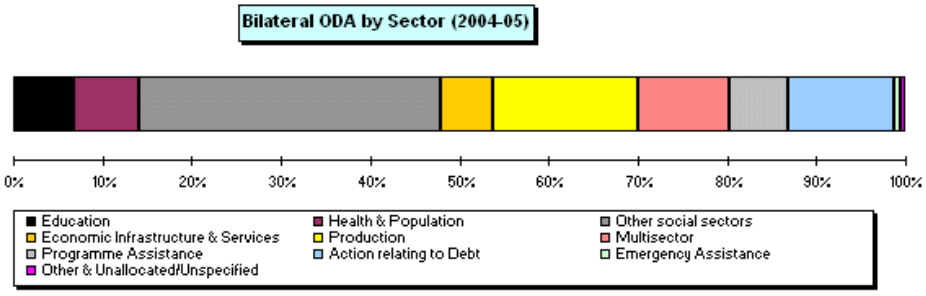
Figura 1. La ayuda al desarrollo en Perú.

Peru

Receipts	2003	2004	2005
Net ODA (USD million)	497	473	398
Bilateral share (gross ODA)	91%	93%	85%
Net ODA / GNI	0.8%	0.7%	0.5%
Net Private flows (USD million)	633	148	1 787

For reference	2003	2004	2005
Population (million)	27.2	27.6	28.0
GNI per capita (Atlas USD)	2 150	2 360	2 610

Top Ten Donors of gross ODA (2004-05 average)		(USD m)
1	Japan	156
2	United States	153
3	Germany	105
4	Spain	65
5	EC	28
6	Netherlands	21
7	Switzerland	18
8	UNFPA	16
9	France	15
10	Canada	15



Sources: OECD, World Bank.

Fuente: OECD-DAC. http://www.oecd.org/dataoecd/23/42/1882858.gif

Como se aprecia en la figura España fue el cuarto donante, tras Japón, EE.UU. y Alemania en el periodo 2004-2005. Esto sitúa a España en una buena posición para poder ofrecerse como donante líder en procesos de cooperación delegada, especialmente dentro de la distribución de donantes comunitarios, proceso que se acelera desde 2006 con la aprobación del Código de conducta de la UE que establece un objetivo de que exista un máximo de dos donantes comunitarios por país y dos sectores prioritarios en cada país receptor en el que actúe la UE. (European Commision 2007).

Por sectores, predomina la ayuda hacia “otros sectores sociales” (en torno a un 30%), seguida de la ayuda para producción (15%) y tratamiento de deuda externa (12%). La salud y la educación reciben en torno a un 7% del total de la ayuda cada una, respectivamente. Analizamos a continuación si esta ayuda recibida está siendo eficaz en la lucha contra la pobreza y l desigualdad peruanas.

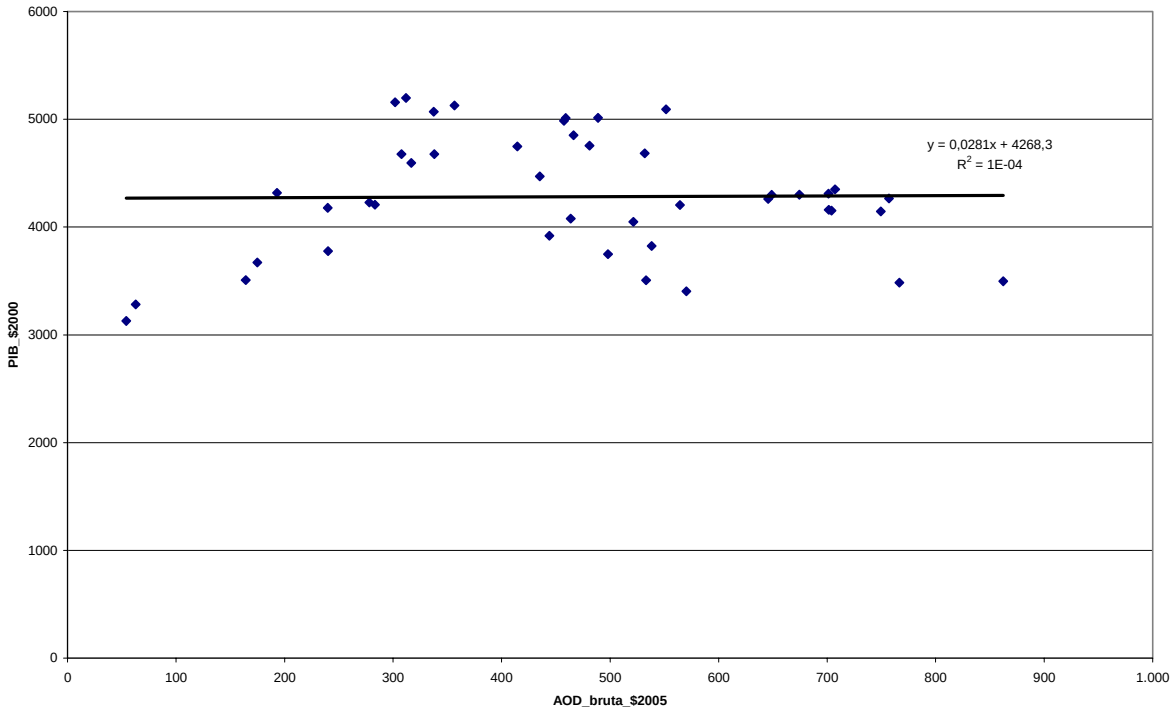
5. LA EFICACIA MACRO DE LA AYUDA AL DESARROLLO EN PERÚ.

A partir de los datos descritos puede hacerse un simple análisis empírico para analizar de forma “gruesa” si la ayuda presenta correlación estadística con el crecimiento per capita del país, su pobreza o su desigualdad. La respuesta es negativa, excepto para la relación ayuda-desigualdad que presenta una correlación positiva. Los resultados, por supuesto, deben tomarse con cautela por la falta de controles para las demás variables omitidas y por lo extremadamente pequeña de la muestra disponible para la pobreza y desigualdad.

En primer lugar, cuando disponemos de una serie larga (1960-2003), la ayuda no presenta asociación estadística significativa con la renta per capita (gráfico 6), ni con el porcentaje del gasto público sobre el PIB (gráfico 7). Recibir más ayuda, no se ha traducido en aumentar la capacidad productiva del país. El cálculo de la regresión log-lineal del PIB real sobre la ayuda

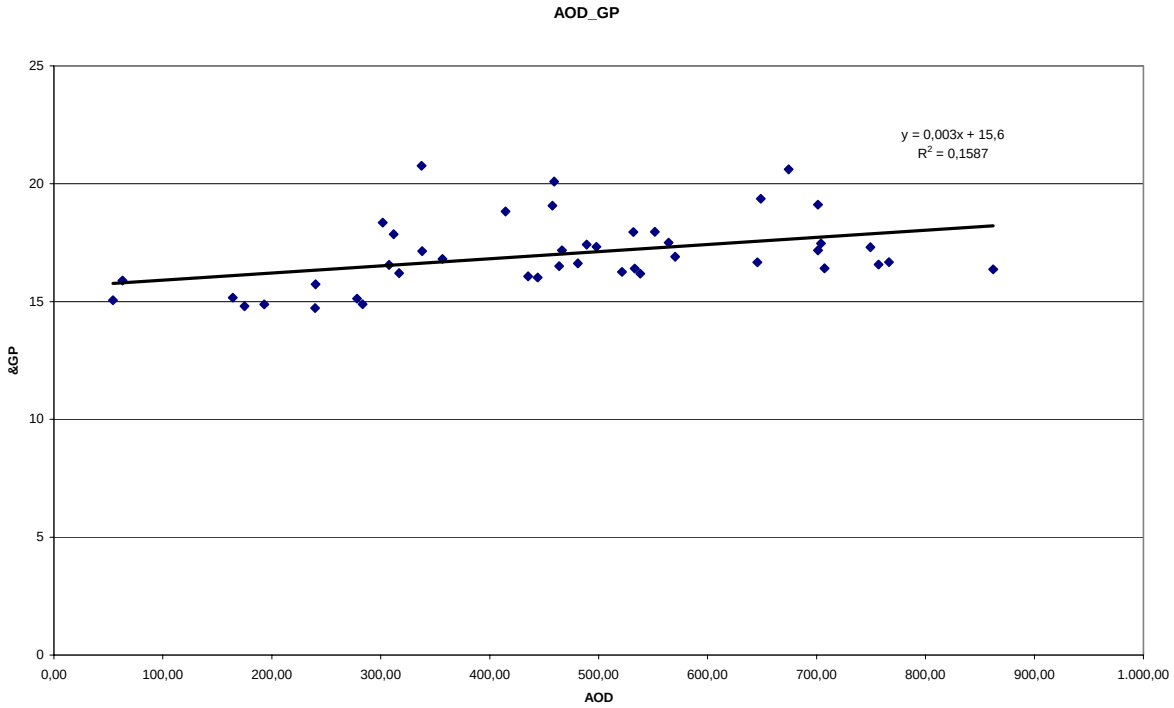
bruta ofreció una elasticidad de 0.061 (p-valor=0.074). Es decir, con un 92,6% de confianza, un aumento de un 1% en la ayuda bruta recibida por Perú, produciría un aumento del PIB real del 0.06%.

Gráfico 6. Correlación AOD bruta y PIBpc. $ constantes de 2005.



Fuente: PWT y Roodman (2005).

Gráfico 7. Correlación AOD neta y % Gasto público del PIB.



Fuente: PWT y Roodman (2005).

Para las asociaciones con medidas de pobreza internacional (considerada bajo línea de pobreza internacional de 1,08$ PPA de 1993 al día) y desigualdad (coeficiente de Gini) sólo disponemos de 8 observaciones. Los resultados de la regresión de cada variable dependiente con la AOD neta son los siguientes:

Tabla 4. Correlaciones de la AOD neta con pobreza y desigualdad.

var dependiente	% pobreza	brecha pobreza	severidad pobreza	Gini
coeficiente	0,016	0,004	0,0005	0,03
p-valor	(0,466)	(0,692)	(0,946)	(0,012)***
R^2	0,0918	0,0279	0,0008	0,678
N=8				

Fuente: Elaboración propia.

La tabla muestra que la única asociación estadísticamente significativa (al 98,8% de confianza) es la de la ayuda y la desigualdad, de forma que por cada millón de dólares recibidos como ayuda, el coeficiente de Gini *aumenta* en 3 centésimas, haciendo la distribución de la riqueza peruana *más desigual*. Esta relación positiva no se ha encontrado en otros trabajos, sino más bien un patrón inverso de relación negativa de a mayor AOD recibida menor desigualdad, al menos en Asia y –en menor medida- en América Latina (Cuesta, González y Larrú 2006; Larrú 2007). Los datos en estos niveles de agregación, permiten poco margen de maniobra con lo que esta cuestión queda abierta para análisis posteriores con mayor nivel de detalle.

Por lo demás, los resultados de la tabla 4 permiten dudar de que la ayuda esté siendo eficaz (al menos estadísticamente y a niveles agregados) en la lucha contra la pobreza, considerada bajo tres posibles indicadores[ii]. La pobreza ha podido crecer entre 1985-2000 por muchos motivos al igual que reducirse entre 2000-2003. Que la ayuda no sea un factor suficientemente explicativo para ser capturado por los indicadores de pobreza no debería extrañar, dados los errores de medida en ambas variables pero sobre todo en la línea de pobreza internacional.

Un contraste de este resultado puede realizarse considerando en vez de los datos de pobreza internacional, los surgidos directamente de las Encuestas de Hogares nacionales elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) peruano. Poniendo en relación la evolución de la pobreza nacional[iii], con el crecimiento económico y la ayuda recibida, obtenemos un cuadro como el de la tabla 5.

Tabla 5. Evolución de la pobreza, crecimiento y ayuda al desarrollo.

	% población en pobreza	Tasa de crecimiento AOD bruta %	Tasa de crecimiento PIB %	Tasa de crecimiento PIBpc %
1997	42.7	39,2	6,9	5,0
1998	42.4	8,6	-0,7	-2,3
1999	47.5	0,4	0,9	-0,8
2000	48.4	-19,8	3,0	1,3
2001	54.3	32,8	0,2	-1,3
2002	53.8	1,0	5,2	3,6
2003	52.2	-6,6	3,9	2,4
2004	51.6	-5,0	5,2	3,7

Fuentes: INEI, Roodman (2005) y WDI.

La matriz de correlaciones entre la pobreza (línea nacional), y las *tasas* de crecimiento económico y ayuda al desarrollo (tabla 6) revela una asociación débil (estadísticamente no significativa) aunque positiva entre la tasa de crecimiento de los últimos años en Perú y la pobreza. Es decir, el crecimiento de los siete años para los que disponemos de datos de pobreza no ha logrado reducirla, pero sí se aprecia que la reducción de la pobreza experimentada desde 2001 ha estado acompañada de años de crecimiento elevados, aunque la proporción no es constante. No parece que el crecimiento peruano sea pro-pobre.

Tabla 6. Matriz de correlaciones de la pobreza, crecimiento y ayuda.

	Pobreza	Tasa de crecimiento PIB	Tasa crecimiento AOD
Pobreza	1	0.08139	-0.23285
Tasa de crecimiento PIB	0.08139	1	0.02577
Tasa crecimiento AOD	-0.23285	0.02577	1

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la tasa de crecimiento de la ayuda mantiene una correlación estadística negativa con la pobreza con lo que, en principio, incrementos de ayuda suponen menor pobreza. La elasticidad ayuda-pobreza[iv] es de 0,06 (p-valor=0.104). Esta casi significatividad estadística anima a seguir investigando esta asociación bajo enfoques micro complementarios.

Por último, la asociación entre crecimiento y ayuda es también muy baja (0,025) y sin significatividad estadística (p-valor=0.952).

Un análisis más cualitativo de cómo se organiza y distribuye la ayuda al desarrollo en Perú puede arrojar más luz que los cálculos sobre las variables macro del país. Es lo que realizamos a continuación.

6. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA AYUDA HACIA EL PERÚ.

Dos rasgos sobresalen cuando se aborda un análisis cualitativo de la ayuda hacia Perú: la inflación de donantes y de planificación. Comentamos cada uno de ellos a continuación.

Inflación de donantes.

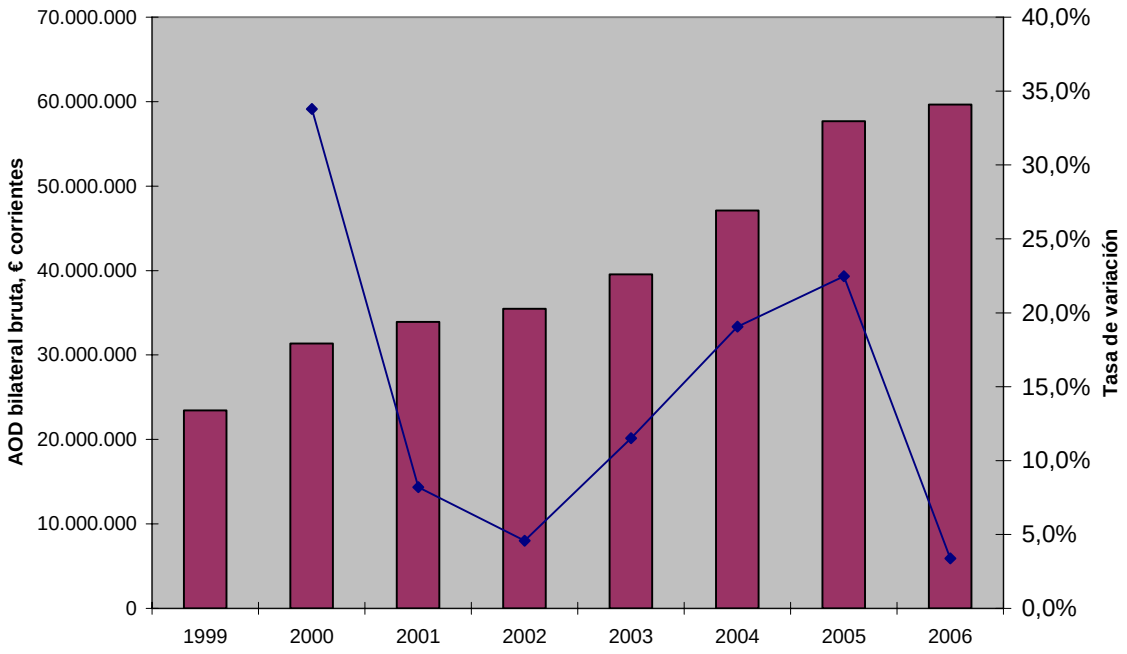
Un primer dato que llama la atención cuando se analiza la ayuda al desarrollo recibida por Perú es la enorme dispersión de los donantes. En el año 2007, según la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ejecutaron actividades de ayuda en el país un total de 1.765 entidades. De ellas, 157 eran públicas (114 vinculadas a gobierno central, 21 regionales y 22 locales) y 1608 privadas[v]. Entre las privadas es sobresaliente la ayuda ejecutada por las ONG (1.060 entidades en total), además de las entidades extranjeras de cooperación técnica (142) y otras entidades sin fines de lucro para labores asistenciales y educativas (406).

La cooperación española, junto con la italiana, es quien más agentes involucra en la financiación de ayuda. Según el PACI-Seguimiento 2006 (MAEC 2007), 13 ministerios, otras entidades públicas del gobierno central y las 17 Comunidades Autónomas[vi] destinaron partidas de AOD a Perú[vii].

Además, operan en el país 117 ONGD españolas, que ejecutaron en el periodo 2002-2005, 663 proyectos por un valor de 109 millones de euros, lo que representó el 88% de los fondos de origen público destinados a Perú (Martínez 2007)[viii]. El 72% de la AOD española entre 2001-2006 fue canalizada a través de las ONGD (llegando al 98% en 2005). Esta amplia participación de agentes ha exigido la constitución de un Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú, uno más de los 30 que ya existen para semejante misión en el país (Alasino 2008:9).

La evolución cuantitativa de la AOD española en Perú se muestra en el Gráfico 8 y tabla 7.

Gráfico 8. Evolución de la AOD bilateral bruta española a Perú.



Fuente: Seguimiento de PACIs.

Tabla 7. AOD bruta y neta española a Perú.

	Bilateral Bruta €	*Tasa variación*	Bilateral Neta €	*Tasa variación*	% vía ONGD
1999	23.438.207		21.330.960		
2000	31.360.321	*33,8%*	27.900.896	*30,8%*	
2001	33.931.686	*8,2%*	30.440.075	*9,1%*	67,25%
2002	35.482.180	*4,6%*	33.800.822	*11,0%*	66,65%
2003	39.566.873	*11,5%*	39.314.650	*16,3%*	67,90%
2004	47.106.691	*19,1%*	45.323.866	*15,3%*	66,25%
2005	57.692.295	*22,5%*	52.725.465	*16,3%*	98,03%
2006	59.640.552	*3,4%*	55.268.495	*4,8%*	64,92%

Fuente: Seguimiento de PACIs.

Inflación de planificación.

Con el fin de priorizar las necesidades y destinos de la ayuda, Perú cuenta con diversos acuerdos nacionales sobre desarrollo, el más importante es el Acuerdo Nacional de 2004. Según el documento de Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional de 2006 (APCI 2006), en Perú se fijaron 4 prioridades para la cooperación no reembolsable (seguridad humana, institucionalizad, desarrollo humano y competitividad sostenible). Para poner en marcha esta selección se cuenta con nada menos que con 69 planes de desarrollo locales o/y sectoriales.

Pero este es sólo el nivel de planificación del receptor. ¡Imaginemos la suma total de planes cuando añadamos todos los de los donantes!. La APCI da cuenta de un total de 35 en 2005, sin contar los organismos multilaterales de Naciones Unidas y Bretton Woods. ¿Cómo coordinar toda esta planificación? ¿Es eficaz? ¿O más bien tienen razón los críticos del actual sistema de ayuda como Easterly (2006) que mantienen que los donantes forman apenas un cártel de buenas intenciones pero que en vez de aprender y evaluar se dedican a hacer numerosos e inútiles planes que no serán cumplidos, ni evaluados, ni penalizados por su falta de rendimiento real?

La atomización de donantes se traduce en atomización de destinos y sectores. En 2005, para los 13 sectores en que clasifica la APCI la ayuda, el predominante fue el medio ambiente (27,1%) seguido de "otros" (19,8%) y salud (13%). Del 40% restante, destaca el 8% destinado a educación. España siguió de alguna manera un patrón diferenciado destinando el 31,6% de su ayuda a educación; seguida del 20,3% a competitividad y trabajo; el 10,8% a medio ambiente; el 9% a ciencia y tecnología; y el 8,6% a salud.

Siguiendo la clasificación realizada para alcanzar los Objetivos del Milenio, la ayuda parece estar focalizada en el primero (la reducción de la pobreza y el hambre), al recibir el 34,91% de la ayuda en 2005 (30,1% en el caso de España).

El alcance de las intervenciones de la ayuda suele situarse en el total nacional (39,3%), seguido de los distritos de Lima (7,6%), Cusco (6,8%), San Martín (6,5%) y Ayacucho (6,2%). El patrón se mantiene tanto para financiadores y ejecutores oficiales como privados.

Gracias a las encuestas de hogares[ix], sabemos que la pobreza medida según la línea nacional aumentó entre 1997 (42,7% de la población) y 2001 (54,3%) descendiendo desde entonces (51,6% en 2004). En 2004, el 72,5% de la población rural se encontraba bajo la línea de pobreza nacional así como el 40,3% de la urbana (incluyendo Lima metropolitana). La evolución está siendo levemente positiva desde 2001, pero aún hay marcadas diferencias entre regiones naturales. Mientras el 70% de la población de sierra está bajo la pobreza y el 65% de la selva, la incidencia de la pobreza es algo menor en la costa (47%). A primera vista, hay cierto equilibrio en el reparto geográfico de la ayuda, pues analizada a nivel distrital, Lima –primer receptor- afronta la pobreza urbana y de costa, mientras que Cusco y Ayacucho (segundo y cuarto receptores) representan la pobreza rural y de sierra, mientras que San Martín (tercer receptor distrital) la pobreza de selva. De todas formas este despliegue se ajusta más a los fondos provenientes de las fuentes oficiales (44% a nivel nacional, 6,5% a Lima) que de las fuentes privadas (12% de su ayuda se destina al ámbito nacional y 14,4% a Lima y otro 14% a Cusco).

Por lo expuesto hasta aquí, cabe dudar razonablemente que la AOD esté produciendo frutos de reducción de la pobreza en Perú. Pero también hemos venido señalando de forma expresa que el abordaje realizado es macro y emplea datos agregados que nunca quedan libres de sesgos y errores de medida. Estas limitaciones pueden superarse mediante un programa de evaluaciones de impacto que, bajo un enfoque micro y metodologías de alto rigor científico, complementan el análisis realizado. En el siguiente epígrafe se expone de forma breve cómo podría llevarse a cabo esta iniciativa.

7. LA OPCIÓN DE LAS EVALUACIONES MICRO.

Ante la dificultad de obtener datos suficientes como para realizar un juicio global de si la ayuda al desarrollo reduce la pobreza en el Perú[x], una vía alternativa puede ser acercarse de forma más focalizada a la realidad mediante evaluaciones micro o particulares de las intervenciones financiadas con ayuda al desarrollo.

La APCI se reconoce como el organismo encargado de "poner en práctica una gestión interinstitucional coordinada que permita conciliar las estrategias de intervención de las fuentes oferentes de cooperación con la estrategia de desarrollo formulada por el Perú y emplear *un marco adecuado de evaluación* y seguimiento que asegure la transparencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones llevadas a cabo" (APCI 2006:4).

Por la información ofrecida en su sitio web, no parece que la APCI tenga en la actualidad un plan de evaluaciones concreto. Además en la cita anterior no se menciona el impacto como criterio de evaluación, lo que conduciría a una mayor proximidad de respuesta a la pregunta de si la ayuda reduce la pobreza.

En Perú existen algunas evaluaciones de impacto realizadas a programas sociales financiados por el presupuesto nacional (véanse a modo de ejemplo Chacaltana (2003) sobre el programa de empleo "A Trabajar"; Ñopo y Robles (2002) sobre PROJoven; Ravina et al. (2002) sobre desayunos escolares de FONCODES y PRONAA).

Esta base de evaluaciones nacionales de calidad constituye una buena plataforma para abordar evaluaciones de intervenciones de programas internacionales de ayuda. Los centros de investigación como el Centro de Investigaciones sobre Pobreza (CIES) y el Grupo de Análisis

para el Desarrollo (GRADE) o las Universidades peruanas poseen capital humano con suficiente formación para poder realizar ejercicios de evaluación de impacto.

Es muy probable que existan evaluaciones de proyectos y programas en Perú por parte de las oficinas evaluadoras de los donantes, pero esta información es dispersa y no conocemos que exista una institución nacional que esté sistematizando las enseñanzas de estas evaluaciones.

Por parte española, se han realizado dos evaluaciones del Programa de Cooperación Hispano-peruano, tanto para el periodo 1996-98 (MAE 1999) como para 1999-2000 (MAE 2003). Los informes están publicados y disponibles en la página web del Ministerio[xi].

Pero estas dos evaluaciones que pretendieron tener un alcance amplio y general de la cooperación española, no se orientaron hacia el impacto. Ni de sus conclusiones, ni de sus recomendaciones, puede obtenerse siquiera una idea aproximada de si la ayuda española está disminuyendo realmente la pobreza en Perú o no[xii]. El enfoque que prima es una evaluación de la gestión de la cooperación, con recomendaciones muy amplias y generales y que no se tradujeron (que sepamos) en una matriz concreta de cambios dirigidos a los cargos particulares. Sin un plan concreto de recomendaciones dirigidas a personas, con indicadores de medios a disponer y tiempos de ejecución, la utilidad de las evaluaciones se reduce en gran medida.

Llama la atención, al tiempo que refuerza nuestra propuesta, que una de las recomendaciones de estos informes ya se hacía eco de la oportunidad de "efectuar algunos estudios específicos de impacto" (MAE 2203:68) dada la importante experiencia acumulada en Perú por la cooperación española.

Además de estas dos evaluaciones promovidas por la administración central, es posible que existan evaluaciones promovidas por la cooperación descentralizada[xiii]. No se dispone de una base de datos que permita conocer el perfil, cuantía, ni recomendaciones de estas evaluaciones, aunque existe un grupo de trabajo dentro de la Comisión Interterritorial que bien podría recabar esta información. Pero lo más probable es que no sean evaluaciones de impacto, ni permitan conocer de forma precisa si la ayuda descentralizada reduce la pobreza o no.

Un diagnóstico muy parecido puede hacerse de las ONGD. Es posible que dispongan de alguna evaluación micro de algún proyecto o programa, pero no es pública y es dudoso que su orientación predominante sea cuantitativa y de impacto sobre la pobreza local. Es muy probable que las evaluaciones intermedias y finales que se harán a lo largo de 2008 con motivo de la firma de convenios de algunas ONGD con la AECI sigan la pauta descrita aquí de no centrarse en el impacto.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

En este trabajo se ha visto cómo no es posible conocer de forma científica si la ayuda al desarrollo reduce la pobreza del Perú con la información macro que se dispone hasta ahora. La principal limitación es la carencia de información sobre la pobreza. Esta puede subsanarse a partir del trabajo en profundidad de las encuestas de hogares que lleva a cabo el INEI.

Por parte de la ayuda al desarrollo, la información está comenzando a recogerse de forma agregada por parte de la APCI. Esta agencia es la que debería liderar y coordinar un proceso de evaluaciones micro que puedan ir arrojando luz sobre el verdadero impacto de la ayuda sobre la pobreza.

Por lo que respecta a la cooperación española, aunque se han realizado evaluaciones sobre el programa de cooperación hispano-peruano su enfoque ha sido más cualitativo y de la gestión de una muestra de proyectos y programas que de impacto y cuantitativo sobre la pobreza.

Para comenzar a obtener respuestas a la pregunta de si la ayuda está reduciendo o no la pobreza es necesario un esfuerzo evaluativo con las siguientes características:

- completar los esfuerzos empíricos de la eficacia macro de la ayuda de corte transversal, con otros específicos sobre Perú;
- realizar evaluaciones micro de impacto, con fuerte dimensión cuantitativa (aunque no exclusiva) y centradas en la pobreza;

- diseñar un plan de evaluaciones conjunto liderado por la APCI que permita optimizar los recursos destinados a las evaluaciones;
- armonizar los diseños de las evaluaciones de los distintos donantes y alinearlos con los procedimientos nacionales liderados por la APCI;
- aprovechar los recursos humanos y científicos que ya dispone el Perú y que los evaluadores internacionales se sumen a ellos para no convertir las evaluaciones en un control externo que vaya en contra del sentido de apropiación de la ayuda y de los recursos nacionales;
- tener en cuenta que quien debe poner reformas en marcha y liderar la lucha contra la pobreza en Perú son los propios peruanos, desde el gobierno hasta los ciudadanos. Las recomendaciones deben centrarse aunque no de forma exclusiva, en acciones dirigidas a promover el desarrollo endógeno peruano y a que la ayuda sea un recursos cada vez menos necesario;
- las evaluaciones deben estar diseñadas desde el comienzo de las intervenciones para poder disponer de sistemas de información que permitan los juicios de impacto (construcción de grupos de control y comparación que permitan diseños experimentales o cuasi-experimentales)[xiv];
- además de la dimensión cuantitativa, y dada la naturaleza multidimensional de la pobreza, es necesario prestar atención a las evaluaciones cualitativas de resultados (outcomes) centradas en la disminución de la pobreza;
- sin abandonar las actuales prácticas de reporte de los productos (outputs) realizados a partir de los insumos (cuantía de la ayuda), hay que superar este nivel de información, pues no permite enjuiciar en absoluto si la ayuda está reduciendo o no la pobreza[xv].

Con estas mejoras sobre el actual sistema de ayuda internacional, tanto Perú como los donantes podrán ir tomando decisiones estratégicas cada vez más eficientes. Es el momento de comenzar a saber y de ir obteniendo respuestas a la pregunta de si la ayuda al desarrollo en Perú reduce su pobreza o no.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AECI (sin fecha) *La Cooperación Española con el Perú.* AECI-OTC. San Isidro.

ALASINO, E. (2008) "Perú: ¿El reino de las ONG? Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso III", *FRIDE Documento de Trabajo 49.*

ALONSO, J.A. (dir.)(2007) *Cooperación con Países de Renta Media.* Editorial Complutense e ICEI. Madrid.

ALONSO, P. (coord..) (2007) República del Perú. Evaluación de la gobernabilidad democrática. ICEI. Madrid.

APCI (2005a) Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004. Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Lima.

APCI (2005b) Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2005. Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Lima.

APCI (2006) *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional.* Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Lima.

APCI (2007) Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable 2007-2008. Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Lima.

BANCO MUNDIAL PovcalNet Data Base. http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp

CHACALTANA, J. (2003) « Impacto del Programa 'A Trabajar Urbano' : Ganancias de ingreso y utilidad de las obras », Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima.

EUROPEAN COMMISSION (2007) "EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy", COM (2007) 72 final. Brussels, 28.2.2007.

HESTON, A.; R. SUMMERS & B. ATEN (2006) *Penn World Table Version 6.2*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, September.

LARRÚ, J.M. (2007) *Los Programas de Desarrollo de la Comunidad de Madrid. Convocatoria 2002.* Estudios de Cooperación al Desarrollo. Comunidad de Madrid. Madrid.

MAE (1999a) *Programa de Cooperación Hispano-Peruano.* Informes de evaluación 5/1999. MAE-SECIPI. Madrid.

MAE (2003) Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-peruano 1999-2000. Informes de evaluación 13/2003. MAE-SECIPI. Madrid.

MAEC (2007) *Seguimiento del PACI 2006.* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Madrid.

MARTÍNEZ, I. (2007) La cooperación no gubernamental española en Perú. ICEI. Madrid.

ÑOPO, H. y ROBLES, M. (2002) "Evaluación de Programas Sociales: Importancia y Metodologías. Estimación Econométrica para el caso de PROJoven", Consorcio de Investigación Económica y Social. Proyectos Medianos. Lima. http://cies.org.pe/files/active/0/Pm0127.pdf

PNUD (2005) *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005.* Mundi Prensa. Madrid.

RAVINA, R.; J. PAULINI y C. CANCHO (2002) "Costo efectividad del Programa de Desayunos Escolares de FONCODES y el Programa de Alimentación Escolar del PRONAA", Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima.

NOTAS

[i] El IDH es un indicador compuesto que pondera de forma aritmética el valor de la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos junto a la tasa bruta de matriculación, y la renta per capita.

[ii] La regresión univariante de la ayuda y la pobreza extrema (coeficiente de 0.0091 con p-valor de 0.287), refuerza la sospecha de falta de asociación. Debe insistirse en la cautela a la hora de interpretar los resultados cuantitativos, tanto por lo corto de la serie (8 observaciones), como por la especificación que deja fuera muchas variables omitidas. El valor que aquí se le da es el fundamentar una sospecha que llame la atención para proceder a análisis rigurosos de esta asociación a través de evaluaciones de impacto, ya fuera del ámbito macro aquí desarrollado.

[iii] La diferencia con los datos de las tablas 2 y 4 es que ahora consideramos la línea de pobreza nacional a partir de las Encuestas de Hogares nacionales elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) peruano.

[iv] Esta se calculó mediante la regresión en primeras diferencias pues las series de AOD y PIB son integradas de orden uno I(1).

[v] La fuente es APCI, nota de prensa de 8 de febrero de 2008.

[vi] Canarias sólo financió en el ejercicio de 2005.

[vii] Según AECI (sin fecha) en el periodo 2002-2006 la cooperación descentralizada financió proyectos a partir de las aportaciones de 15 CC.AA. (299 proyectos), 33 diputaciones (96 proyectos) y 145 ayuntamientos (258 proyectos). Además existen 5 fondos de cooperación (9 proyectos), 7 universidades (16 proyectos) y 27 empresas (40 proyectos).

[viii] En AECI (sin fecha) se documentan 138 ONGD españolas actuando en Perú entre 2002-2006 con 901 proyectos, 74 de ellos autofinanciados y recibiendo de AECI 30,6 millones de € que representan el 25% de los fondos gestionados por ellas. A ese porcentaje hay que sumarle el 64% de origen en la cooperación descentralizada, el 7% con origen en la UE y 4% de fondos privados y propios.

[ix] http://iinei.inei.gob.pe/iinei/sisd/publico/consulta.asp

[x] Para las limitaciones de los estudios macro sobre la eficacia de la ayuda véase Roodman (2007, 2008).

[xi] http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion%20Internacional/Publicaciones%20y%20documentacin/Paginas/publlicaciones_cooperacion.aspx

[xii] El informe del periodo 1996-98 contiene 30 conclusiones y 24 recomendaciones; el informe de 1999-2001 describe 30 conclusiones y 21 recomendaciones. A modo de expresión gráfica sobre el enfoque dado a estas evaluaciones puede ser notorio en que ni en las conclusiones ni en las recomendaciones no aparece ni un solo número. ¿Qué impacto entonces sobre la pobreza?

[xiii] La Comunidad de Madrid evaluó en 2001 de forma externa 7 proyectos: 4 productivos en Cusco y 3 educativos en Lima., pero no han sido publicados. Además dos de los programas de la convocatoria 2002 evaluados se han desarrollado en Perú, existiendo un informe de síntesis publicado (Larrú 2007). El ayuntamiento de Madrid está llevando a cabo un programa de evaluaciones que en 2007 afectó a intervenciones de ONGD en Cajamarca (desarrollo rural) y Pisco (emergencia humanitaria)

[xiv] Por ejemplo, la evaluación de Ravina et al.(2002) permite conocer leyendo sólo la página y media de sus conclusiones que el programa de desayunos escolares de FONCODES tiene un coste unitario de 22.6$ frente al de PRONAA de 23$; el primero aumenta la probabilidad de asistencia de a clase un 3,54% y el segundo un 2,44%; el primero tuvo una ratio coste-efectividad de 6,4$ frente al segundo que fue de 9,4$. Sin menospreciar el valor de lo cualitativo, pero ¡qué diferente es esta información a la que ofrecen las dos evaluaciones de MAE, o las que se están realizando en la mayoría de los casos dentro de la cooperación española!

[xv] En el fondo, éstos informes son más una rendición de cuentas que evaluaciones propiamente dichas.

Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Investigaciones en curso

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

- *Las relaciones de Comercio Justo entre Europa y América Latina. ¿Una posible alianza estratégica para el desarrollo?*
  Marco Coscione

Imprimir

Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Investigaciones en curso

LAS RELACIONES DE COMERCIO JUSTO ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA. ¿UNA POSIBLE ALIANZA ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO?

Marco Coscione

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords

- El Comercio Justo desde los orígenes

- Principios básicos del Comercio Justo

- Panorama del Comercio Justo en América Latina

- Los ODM, el Comercio Justo y el desarrollo en América Latina

- "Tejer el futuro": un ejemplo de alianza estratégica para el desarrollo

- La sociedad civil euro-latinoamericana

- Conclusiones: ¿Puede el comercio justo construir una alianza estratégica para el desarrollo?

El 16 de mayo de este año se celebró la V Cumbre de América Latina y Caribe y la Unión Europea (ALC-UE), en Lima. Los Jefes de Estado y de Gobierno se vieron obligados a observar "*con preocupación que, a pesar del progreso alcanzado, la pobreza, la desigualdad y la exclusión continúan obstaculizando el acceso de diversos sectores de la población a la igualdad de oportunidades para beneficiarse de una vida digna y productiva, dificultan el bienestar de los individuos y fomentan el desplazamiento de personas*" [1]. Sin embargo, de la Declaración Final emergen dos elementos importantes:

- el sentido de pertenencia y la participación de los pueblos en las luchas "*contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión, fortaleciendo la confianza de los ciudadanos en la efectividad de las instituciones democráticas y en las políticas de desarrollo social*" [2], que inevitablemente llama a la sociedad civil a reivindicar activamente su participación y

- sobre todo, la necesidad de cambiar los insostenibles patrones de producción y de consumo que están obstaculizando un verdadero desarrollo económico y social.

El cambio de estos patrones está en la base de todas las iniciativas de economía solidaria o de comercio justo que la sociedad civil euro-latinoamericana están llevando a cabo desde hace muchas décadas. El movimiento del Comercio Justo es una de las "utopías reales" o "realidades utópicas" que poco a poco vienen marcando las relaciones biregionales desde abajo. Y también es una de las miles contradicciones de este mundo globalizado. Pero, seguramente, una "linda" contradicción. Es un movimiento que está originando una nueva manera de entender la producción y el consumo, una nueva manera de entender nuestros estilos de vida europeos, ciertamente privilegiados.

El Comercio Justo empezó a concretizarse a partir de los años sesenta. En aquel entonces el deseo de crear un "Nuevo Orden Económico Internacional" preocupaba a los gobiernos de los países más pobres que empezaban a independizarse y a no alinearse. Después de casi dos décadas desde la entrada en vigor de los acuerdos de Bretón Woods, los Países en Desarrollo (PED) empezaron a reclamar "¡Comercio, no Ayuda!" [3] y a reflexionar sobre las injustas reglas del comercio internacional y sobre la necesidad de cambiarlas. La idea de que algo diferente era posible fue recogida también por las organizaciones de la sociedad civil que consideran este cambio necesario y urgente. Dentro de estas organizaciones, las organizaciones de Comercio Justo empezaron a promover un cambio, concreto y desde abajo, a todos los niveles en las relaciones comerciales entre un productor del Sur y un consumidor del Norte.

El objetivo de este artículo es ver como el movimiento del Comercio Justo se inserta en este panorama de relaciones entre el "viejo" y el "nuevo" continente. Estudiar las relaciones entre Europa y América Latina a través del Comercio Justo nos permite analizar sus diferentes niveles: un nivel macro, que se refiere al contexto y a las reglas del comercio internacional y como éste afecte al desarrollo de los países de América Latina; un nivel intermedio, cuyo *focus* son las organizaciones de la sociedad civil, en este caso las organizaciones de Comercio Justo, sean organizaciones de productores en el Sur u organizaciones de importación y distribución en el Norte; y, por último, un nivel micro que resalta la importancia del ciudadano (y no sólo del consumidor) en este proceso de comercialización, sensibilización y desarrollo.

¿Seguirá el Comercio Justo siendo un nicho de producción y consumo muy exclusivo o será capaz de "imponer" poco a poco su lógica en Europa como en América Latina? ¿Se podrá construir desde abajo y a través de sus redes una verdadera alianza estratégica para el desarrollo de América Latina? ¿Será la sociedad civil euro-latinoamericana capaz de protagonizar este proceso tan estancado a nivel gubernamental?

El Comercio Justo desde los orígenes

En los años '80 el movimiento del Comercio Justo creció rápidamente. Nacieron y se consolidaron organizaciones que trabajan casi exclusivamente y profesionalmente con Comercio Justo. En 1987 nació EFTA (European Fair Trade Association), en 1989 la Asociación Internacional de Comercio Justo (IFAT). En la misma década empezó el movimiento en países como Bolivia, Ecuador, Perú y Chile, mientras que para los países centroamericanos las primeras iniciativas las encontramos ya en los años 60 (México) y 70. En los años 90 el Comercio Justo creció mucho: en 1994 nació NEWS, la Red de las Tiendas del Mundo Europeas (Network of European Worldshops) y en 1997 FLO, la Organización Internacional del Sello de Comercio Justo. Con el crecimiento del Comercio Justo en el mundo y en Europa, poco a poco aumentó también el respaldado de las administraciones locales, las instituciones regionales, nacionales y europeas [4].

Desde el 1991, cuandó el Informe del Parlamento Europeo "Sobre la posibilidad de convertir el consumo de café en el seno de las instituciones comunitarias en una actividad de apoyo a los pequeños productores de café en el Tercer Mundo" expresaba la preocupación por la enorme caída del precio del café en el mercado mundial que "*repercute directamente sobre los productores de café de los PED que carecen de cualquier tipo de fuerza económica*" [5], las instituciones de las Comunidades Europeas han empezado a apoyar abiertamente las reivindicaciones del movimiento internacional para un comercio con justicia. Fecha central en este proceso de reconocimiento por parte de Bruselas fue el año 1998, cuando el Parlamento Europeo aprobó la "Resolución sobre comercio justo" donde el Comercio Justo se considera ya una de las formas más eficaces para fomentar el desarrollo.

Un año después, la Comisión Europea presentó su Comunicación al Consejo, un documento importante, pero que quizás ponga demasiada énfasis en el pago de un precio más justo, resaltando menos otros aspectos de la cadena de producción y consumo como por ejemplo el Comercio Justo Sur-Sur o la la no-dependencia hacia los importadores del Norte y la necesidad de diversificar la producción local. Sin embargo, resalta la diferencia entre la situación de los trabajadores europeos y los trabajadores del Sur del Mundo, tema central para concienciar a los ajenos al movimiento de Comercio Justo.

En 2004 la Comisión Europea aprobó el "Plan de Acción de Comercio Sostenible" [6] con el objetivo de promover un Comercio Justo y sostenible y aumentar la confianza de los consumidores hacia estos nuevos tipos de productos. Y finalmente, también importante es la Resolución del Parlamento Europeo sobre comercio justo y desarrollo del mes de junio de 2006, que considera el Comercio Justo un instrumento importante "*para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en particular la erradicación de la pobreza y la asociación mundial para el desarrollo*" y "*para sensibilizar a la población con respecto a las relaciones Norte-Sur*" [7].

A pesar de todas estas declaraciones, la Unión Europea sigue manteniendo políticas comerciales que poco favorecer al desarrollo de los PED, mientras claramente sigue defendiendo los niveles de vida adquiridos por sus habitantes, en un mundo donde las desigualdades se están marcando siempre más profundamente. Por esta razón, en 2002, Oxfam Internacional, la ONG más grande de Comercio Justo, entregó a los Jefes de Estado de la UE el premio "Doble Raseros" como mejor expresión de sus dobles posturas hacia los PED: si por un lado los presionan para que liberalicen rápidamente sus mercados bajo los préstamos del FMI y del BM, por el otro siguen manteniendo políticas proteccionistas [8].

Principios básicos del Comercio Justo

La esencia del Comercio Justo es trabajar con los productores y los trabajadores marginados para ayudarles a salir de una posición de exclusión y vulnerabilidad y para que logren una posición de mayor seguridad y autosuficiencia económica a través del gradual empoderamiento hacia un papel activo en un comercio internacional más equitativo [9].

El Comercio Justo funciona a través de 4 tipos de organizaciones estrechamente ligadas entre ellas. En los países del Sur se encuentran las organizaciones de productores que exportan a los países del Norte y también comercializan sus productos en el mercado interno. En los países industrializados encontramos las importadoras que compran el producto directamente a la organización de productores y lo distribuyen a las tiendas de Comercio Justo presentes en el Norte. Las tiendas de Comercio Justo que, además de vender estos productos, representan el anillo de unión con los consumidores, y finalmente las iniciativas de sello de Comercio Justo que han surgido como respuesta al gran crecimiento del Comercio Justo y al interés que el comercio tradicional está teniendo hacia la constitución de nuevos nichos de mercados que estaba perdiendo en favor del Comercio Justo.

Según los principios básicos del grupo FINE (conformado por FLO, IFAT, EFTA y NEWS) las organizaciones de Comercio Justo están llamadas a brindar apoyo financiero, técnico y de organización a los productores y además a llevar a cabo la sensibilización y las campañas para el cambio de las reglas del comercio convencional. La relación comercial se considera como "*una asociación de mutuo beneficio basada en el diálogo, la transparencia y el respeto*" [10] donde las partes toman en consideración sus diferencias culturales y sus roles, facilitan informaciones para el acceso al mercado y utilizan el diálogo y el arbitraje para resolver sus conflictos. El Comercio Justo tiene que mejorar las condiciones del comercio a través del pago de un precio justo en el contexto regional o local (este precio no sólo tiene que cubrir los gastos de la producción, sino también hacer posible una sistema de producción más justo y ecológicamente sostenible), a través de la financiación previa (o pagos adelantados) a la

cosecha o a la producción para evitar que los productores sigan endeudándose y a través de la creación de un compromiso basado en relaciones estables, de continuidad y a largo plazo.

Además, las organizaciones de Comercio Justo (en el Norte como en el Sur) están llamadas a asegurar los derechos de los productores y de los trabajadores a través de un salario digno, condiciones de trabajo dignas, cumpliendo con la legislación nacional y con los estándares laborales fundamentales establecidos por la OIT. Y finalmente a promover mejoras a largo plazo en las oportunidades económicas y sociales de los pequeños productores y los asalariados y en las prácticas medioambientales de sus organizaciones a través del fortalecimiento de la participación de los trabajadores en la toma de decisión, promoviendo el desarrollo y la formación de los recursos humanos con especial atención para las mujeres y alentando buenas prácticas medioambientales y métodos de producción responsables y sostenibles [11].

A estos principios básicos se van sumando criterios más específicos para los tres actores de la cadena. Para analizarlos utilizaré los criterios que presenta en su página Web la Coordinadora Estatal de Comercio Justo de España [12]. En cuanto a los criterios referentes a los productores, por ejemplo, las asociaciones de productores deben reproducir estructuras participativas y democráticas, los sueldos deben ser dignos pero no crear graves desigualdades con otros productores locales no ligados al Comercio Justo y el grupo de productores debe compartir informaciones sobre sus miembros y sobre los programas sociales dirigidos a toda la comunidad local.

Por los criterios referentes a los procesos de producción: hay que incentivar la manufacturación en origen para aumentar el valor añadido del producto exportado desde el Sur y también el uso de recursos locales y técnicas de producción medioambientalmente sostenibles y la agricultura ecológica.

Respecto a los criterios referentes a los productos: los productos deben ser de calidad, tener las mismas características de las muestras anteriormente enviadas al comprador y conservar el mismo precio hasta la entrega; cualquier cambio tiene que ser comunicado, explicado, fundamentado y el nuevo compromiso acordado entre las partes. Criterios referentes a las organizaciones de Comercio Justo: éstas también tienen que organizarse de manera participativa y democrática y no pueden ser organizaciones "exclusivamente comerciales" o de carácter especulativo; en este sentido tienen que comprometerse en promover acciones de "*denuncia de las injustas relaciones comerciales internacionales*"; no se permitirá la venta de productos a través del comercio convencional si esto utiliza el Comercio Justo simplemente como un "lavado de imagen" para esconder "*prácticas comerciales ecológicas y socialmente denunciables*"; fundamental es la cooperación entre las organizaciones de Comercio Justo, así como la máxima información para los consumidores y el respeto para las contrapartes del Sur y sus reivindicaciones.

Panorama del Comercio Justo en América Latina

Poco a poco también en América Latina se han ido formando plataformas y coordinadoras nacionales o regionales de Comercio Justo: a partir de IFAT se creó por ejemplo la Asociación Latinoamericana de Comercio Justo IFAT-LA. La misma importancia tienen la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores de Comercio Justo (CLAC), la Red Latinoamericana de comercialización comunitaria (RELACC) o la Mesa de Coordinación Latinoamericana de Comercio Justo (MCLACJ), ratificada en Porto Alegre durante el V Foro Social Mundial. Muy llamativa es también la experiencia de la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria (RIPESS). Relevantes son también otras plataformas como la Coordinadora Mexicana de Pequeños Productores de Comercio, el "Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário" (FACES), o el "Grupo Red de Economía Solidaria del Perú" (GRESP). Las últimas dos también agrupan a fundaciones, centros de estudios, ONGs y otras organizaciones sociales ligadas a la economía solidaria. El movimiento más reciente es el argentino que empezó en este siglo cuando la crisis ya estaba dejando sus huellas: de hecho, la red argentina se formó sólo en 2004, gracias a las experiencias ciudadanas de búsqueda de una salida a la grave situación económica y social.

En general, el movimiento del Comercio Justo latinoamericano empieza a percibirse sobre todo a partir de la mitad de los años '90 y del comienzo de este nuevo siglo, a partir del cual se han ido desarrollando muchas iniciativas y encuentros: en 2001 el Encuentro Latinoamericano de Comercio Justo y Consumo Ético en Lima, en el año 2003, la Cooperativa de Comercio Justo de Chile organizó en Santiago de Chile el Seminario Internacional de Comercio Justo y Desarrollo Local. Siempre en 2003, FACES do Brasil organizó el Seminario Internacional de Comercio Ético y Solidario en Sao Paulo [13].

En los días 13 al 15 de septiembre del 2005, se celebró en Cochabamba (Bolivia) el "Encuentro Emprendedor de Economía Solidaria y Comercio Justo en América Latina", organizado por plataformas como la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS), la Mesa MCLACJ, la Coordinadora CLAC, FACES y otras redes nacionales, centros estudios, fundaciones o instituciones.

En su declaración [14], considerando que la causa fundamental de la pobreza son las injustas relaciones económicas que los países desarrollados siguen imponiendo y que las elites latinoamericanas siguen implementando, los signatarios propusieron una nueva estrategia de desarrollo y de redistribución de la riqueza que enfatice en:

- "[…] *la Soberanía Alimentaría, entendida como una estrategia específica de promoción y protección a una agricultura nacional que, aprovechando los recursos y capacidades disponibles, impulse la diversificación de cultivos que reduzca la alta dependencia de alimentos importados, y un manejo económico, social y ecológicamente sustentable* […]"

- "[…] *los aportes, logros y lecciones aprendidas por los y las emprendedoras económicas solidarias y del comercio justo a nivel de Desarrollo Local* […]"

- "[…] *la participación de la comunidad, el desarrollo de las capacidades locales y la articulación y apoyo de instancias que promueven el desarrollo comunal* […]"

Para lograr todo esto se comprometieron a avanzar articulando las redes de Comercio Justo para formar el Movimiento Latinoamericano de Economía Solidaria, Comercio Justo y Consumo Ético, a crear un "*Sistemas de Certificación Participativa para la Economía Solidaria de Comercio Justo en cada uno de nuestros países, con criterios que sean fijados localmente y tendiendo a unificar dichos criterios a nivel latinoamericano*", a fortalecer el comercio Sur-Sur y las alianzas con otros movimientos sociales latinoamericanos.

Este encuentro nos da una clara señal sobre el desarrollo del Comercio Justo en América Latina y como la convergencia de iniciativas nacionales, regionales o internacionales pueda ser un óptimo punto de partida para la creación de una verdadera alianza birregional (y quizás mundial) para el desarrollo económico y social de los países menos favorecidos.

Sin embargo, no es fácil analizar las posibilidades de crecimiento del Comercio Justo en América Latina: la falta de datos sobre producción, comercialización y ventas dificulta el estudio de sus potencialidades. Seguramente, la constitución de un movimiento de Comercio Justo, así como lo podemos entender nosotros europeos, en América Latina es algo complicado. Sobre todo porque un Comercio Justo latinoamericano significaría un comercio Sur-Sur que, a pesar de todos los procesos de integración vigentes, es algo todavía poco desarrollado. Basta con analizar los datos del comercio intraregional para darnos cuenta de las escasas relaciones comerciales Sur-Sur. La mayoría de las economías latinoamericanas son competitivas y no complementarias, y ello, facilita las exportaciones hacia otros continentes pero no hacia los vecinos. Así que tampoco el Comercio Justo Sur-Sur se ve favorecido por esta situación. Además, las escasas infraestructuras a nivel regional tampoco lo facilitan. Las posibilidades de crecimiento del Comercio Justo Sur-Sur en el continente latinoamericano hoy en día son de verdad muy frágiles. Sin embargo, las exportaciones de productos de Comercio Justo latinoamericanos hacia los países del Norte están aumentando sobre todo dado el significativo aumento de pequeños productores que participan de la producción en cooperativas u organizaciones de Comercio Justo.

El gran aumento, en los primeros años de este nuevo siglo, de las exportaciones hacia los mercados de Comercio Justo del Norte es un hecho confortante pero al mismo tiempo puede convertirse en otro tipo de dependencia. Hay organizaciones de productores que solamente exportan y casi no venden al mercado nacional. Ser tan dependiente del extranjero puede mejorar las condiciones de base en el corto plazo pero en el largo plazo no ayuda el desarrollo local.

Pero lo que más falta en América Latina es, a mi jucio, el compromiso de las instituciones nacionales: a parte algunos gobiernos como él de Evo Morales o de Rafael Correa, que explícitamente hacen un llamado a la comunidad internacional para que apueste por un comercio con justicia, son pocos los que han tomado en serio las prácticas de Comercio Justo ya presentes en los respectivos países, sobre todo porque no cuentan con redes bien organizadas y producciones tan diversificadas como la ecuatoriana y la boliviana. Un ejemplo bastante positivo es la creación, al interior del Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil, de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria [14].

Sin embargo, frente al incremento acelerado del costo de los alimentos a nivel mundial, las atenciones de los gobiernos nacionales hacia la soberanía alimentaria y a las redes de comercializaciones comunitarias que la puedan sostener están aumentando. El 7 de mayo de 2008 se celebró en Managua, Nicaragua, la Cumbre de Presidentes sobre "Soberanía y Seguridad Alimentaría: alimentos para la vida"; ahí los presidentes de de las Repúblicas de Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Honduras, Venezuela, Saint Vincent y las Grenadinas, Haití, Guatemala, México, Belice y República Dominicana una vez más han recordado que "*los países desarrollados (Unión Europea, Estados Unidos y Japón) mantienen una política de subsidios a la Producción Agrícola que supera los 327 mil millones de dólares anuales, que representan un promedio del 34% de los ingresos agrícolas de esos países*" y que todas estas distorsiones se convierten "*en barreras al comercio justo*", pero también se comprometieron en preparar un "*Plan de Acción conforme a los principios de Solidaridad y Cooperación, entre los países participantes; de Complementariedad y Reconocimiento de Asimetrías; de Comercialización justa entre y, a lo interno, de los países; precio justo a los productores y consumidores*" [15]. Es un panorama en el cual el giro a la izquierda de muchos gobiernos latinoamericanos puede ser muy útil a la expansión del movimiento del Comercio Justo en la región. El Comercio Justo tiene mucho que ofrecer al desarrollo económico y social de los países del Sur y, como veremos a continuación, es una óptima estrategia para encaminarse hacia las metas de milenio.

Los ODM, el Comercio Justo y el desarrollo en América Latina

Después de una década perdida, y otra medio perdida, a finales de los 90 Latinoamérica se encontraba en una situación de gran desigualdad. La región crecía (y sigue haciéndolo, según datos de la CEPAL, al 5% en 2007 y con una tasa esperada para el 2008 del 4,6%), pero crecía de manera desigual, reproduciendo en muchos casos los patrones de exclusión y de desarrollo típicos del periodo colonial.

Los indicadores más representativos de este crecimiento con desigualdad son las tasas de pobreza e indigencia: en 1980 vivían en la región 136 millones de pobres (la mitad indigentes); en 2002, 221 millones de pobres de los cuales 97 eran indigentes. A partir de 2002 se están registrando mejoras en casi todos los países, tanto que las cifras se reducen a 205 y 79 millones respectivamente en el año 2005, 194 y 71 en el año 2006 [16]. Sin embargo, América Latina todavía está lejos del 50% de reducción establecido en el Objetivo 1 de la Declaración del Milenio [17].

Seguramente, una distribución más equitativa de los ingresos (el gran desafío de la región) podría tener efectos muy positivos en la reducción de la pobreza; "*se estima que la tasa de crecimiento regional proyectada para alcanzar la meta de pobreza extrema podría reducirse aproximadamente 0,2 puntos porcentuales por cada punto porcentual de reducción en el coeficiente de Gini*" [18].

Lo primero en que un consumidor del Norte piensa cuando nos referimos al Comercio Justo es seguramente el precio de los productos que puede encontrar en una de las típicas tiendas solidarias. En realidad es muy difícil poder establecer cual sea de verdad el "precio justo": podemos decir que las organizaciones de Comercio Justo pagan un "precio más justo" porque es siempre más alto que el precio del mercado internacional. Pero la verdadera importancia del precio garantizado por el Comercio Justo es su estabilidad. Mantenerse estable en el tiempo permite a los productores programar su producción y sus actividades en favor de la comunidad. Ésto es la verdadera ventaja del precio "justo": pensar a largo plazo a través de relaciones comerciales estables y solidarias.

Es indudable que pagar un precio más justo significa garantizar un salario más digno a los pequeños productores o campesinos del Sur, que representan las capas más excluidas junto a los pobladores de las grandes ciudades. Garantizar un sueldo mayor significa luchar para reducir el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a 1$ por día (Objetivo 1, meta 1) e indirectamente, gracias a un sistema de producción más sustentable y dirigido no solamente a la exportación sino también a la soberanía alimentaria, reducir el porcentaje de personas que padecen hambre (Objetivo 1, meta 2). En la Asociación de Pequeños Productores Bananeros "EL GUABO", los trabajadores afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) reciben una canasta de productos alimenticios (arroz, azúcar, fideos, café, aceite y otros) por un valor de 10$ por mes. Además, El Guabo brinda apoyo a la guardería de la Asociación Agroartesanal "Santa Isabel de Florida" e implementa un programa de alimentación suplementaria llamado "Bananito", en un Instituto de Educación Especial y en dos guarderías.

Con respecto al segundo Objetivo, el ligado entre pobreza y educación a veces no es muy claro, sin embargo, la "*incidencia de la pobreza en hogares encabezados por personas que alcanzaron sólo la educación primaria (41,3%) es más de ocho veces mayor que en hogares encabezados por personas con educación superior (5,1%). Asimismo, la incidencia de pobreza es más aguda en el área rural, donde más que duplica la de las zonas urbanas (59,1% contra 26,1%)*" [19]. En América Latina, la desigualdad en el nivel educativo refleja claramente las desigualdades económicas y los avances en escolarización no siempre están acompañados por mejoras de la calidad de la educación: ejemplo emblemático es Chile, donde el "movimiento pingüino" se está enfrentando al sistema económico exlcuyente del llamado "Jaguar de América Latina". Pero en general, este objetivo será de posible alcance para la región, aunque con las diferencias según las directrices urbano-rurales y étnicas.

Gracias a la cooperación internacional y al trato preferencial del Comercio Justo, la Unión de Cooperativas Agropecuarias Soppexcca ha logrado apoyar la construcción de tres escuelas (garantizando los cursos de básica) entregando además 3500 uniformes escolares a niños y niñas en 2007. En estas comunidades antes no había acceso al sistema educativo: durante dos años Soppexcca asumió los gastos de pago de los maestros hasta que el Ministerio de Educación de Nicaragua se hizo cargo de todo.

En la Asociación "El Guabo" se entrega un bono escolar a los hijos de trabajadores de los productores afiliados a la Seguridad Social del país. COOCAFE, en Costa Rica, ha creado la "Fundación Hijos del Campo" que se dedica a dar acceso y apoyar la permanencia a la educación de los niños y jóvenes de la comunidad. El trabajo en educación de las organizaciones de productores no se limita a la escolarización de los más pequeños: muchas de las organizaciones latinoamericanas de Comercio Justo también desarrollan programas para que los jóvenes se inserten en el mercado laboral. Soppexcca, por ejemplo, mantiene un programa de becas para que doce jóvenes sigan con los estudios secundarios y mantiene el único laboratorio de catación de café del departamento, donde los hijos de los socios de la cooperativa se capacitan permanentemente.

Appbosa organiza cursos y talleres de capacitación para los grupos juveniles: el objetivo es "*brindarles herramientas de planeamiento estratégico para que elaboren su propio plan estratégico y así obtenga una herramienta de gestión y ejecuten acciones a favor del desarrollo de sus respectivos pueblos*" [20].

La Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), en México, ha creado el Centro de Educación Campesina cuyo objetivo es "*acompañar a jóvenes campesinos en el conocimiento y aplicación de métodos y técnicas para conservar y mejorar la vida en la montaña, partiendo de la reflexión crítica de la realidad*" [21], o sea una manera muy concreta de intentar invertir la tendencia de éxodo desde los campos.

Con respecto al tercer objetivo, poco a poco las brechas entre hombres y mujeres se están reduciendo pero todavía las mujeres trabajan sobre todo en sectores informales y de baja productividad. Las diferencias de salario todavía son fuerte aunque existan algunas "islas felices" como Costa Rica y Uruguay, donde las mujeres reciben un salario por hora sólo del 10% más bajos que el salarios de sus colegas hombres [22].

También desde el punto de vista de la participación de las mujeres en la vida política del país las cosas están cambiando: "*en 1990 las mujeres ocupaban el 9% de los escaños, mientras que en 2003 esta cifra ha aumentado a 15%*". Venezuela y Colombia son los dos países que más incrementaron la presencia de mujeres en cargos políticos y de representación. Siempre según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [23] la región tiene muy altas posibilidades de alcanzar las metas relativas a la igualdad de género en el salario y en la educación, pero con respecto a la participación en la vida política el objetivo de la igualdad todavía está lejos. También en este ámbito las organizaciones de productores ligada al Comercio Justo destacan: de los 535 socios de Soppexcca el 35% son mujeres y las mujeres representan el 40% de la estructura organizativa de la Unión de Cooperativas Soppexcca. La Unión implementa también acciones de discriminación positiva a favor de las mujeres, como la que ha llevado las mujeres productoras a producir el café "Las Hermanas". Gracias al prefinanciamiento (otro de los principios básicos de Comercio Justo) la mujer puede conciliar el trabajo en casa con el trabajo en el campo y su papel progresivamente está retomando su visibilidad y su importancia. El firme apoyo al empoderamiento de las mujeres es una constante en las cooperativas o asociaciones de pequeños productores de productos de Comercio Justo en América Latina: además de estar reflejado en las estructuras organizativas de las organizaciones, éstas desarrollan programas de capacitación específicos para mujeres, pero también para los más jóvenes y los más ancianos que, como las mujeres, son los más afectados al momento de ingresar al mundo del trabajo. El 54% de los estudiantes universitarios becados por la Fundación Hijos del Campo de COOCAFE, son mujeres [24].

Entender el tema del género como un eje transversal en todas las metas será muy importante a la hora de analizar los datos sobre los avances en materia de ODM así como a la hora de establecer políticas.

Respecto a los Objetivos 4, 5 y 6, los relacionados con los temas de salud, también podemos ver un gran esfuerzo por parte de las cooperativas latinoamericanas de Comercio Justo en las mejora de las situaciones sanitarias de las comunidades en las cuales se encuentran. Soppexcca, por ejemplo, a través del programa "Movimiento de Jóvenes" se ha llevado a cabo todo un proyecto de sensibilización entre los jóvenes sobre los temas de embarazo temprano y de prevención de las enfermedades de transmisión sexuales, del SIDA y de sus consecuencias a nivel de las mujeres y las familias. Se organizan a menudo talleres de higiene personal y atención primaria. La Unión, además, mantiene alianzas de trabajo y cooperación con "Casa Materna" de Jinotega, con la cual se coordinan trabajo de consulta médica, de prevención de la violencia intrafamiliar y de sensibilización sobre los problemas generales de las mujeres en salud. En el mes de noviembre de 2007, con la colaboración de la ONG "Grounds for Health" se atendieron 469 mujeres para la prevención y atención del cáncer cérvico uterino. Soppexcca juega un verdadero papel social para el mejoramiento de la salud de la gente de su comunidad: desde la venta social de medicamentos hasta la participación en la Comisión de Niñez y Adolescencia del departamento de Jinotega.

A pesar de estos resultado, los esfuerzos de las redes latinoamericanas de Comercio Justo tienen consecuencias menos directas en el logro de estos tres objetivos, así como del Objetivo 7, estrechamente ligado al cuidado de los recursos naturales del continente, una región muy rica en biodiversidad, donde el "*27% de las especies de mamíferos conocidas del mundo, el 37% de las especies de reptiles, el 43% de las especies de aves, el 47% de los anfibios y el 34% de las plantas de floración conocidas*", pero sólo el 11,5% de la superficie total del continente representa áreas protegidas [25].

Varias organizaciones de productores han puesto en marcha proyectos de saneamientos, drenajes y gestión de los recursos hídricos que, además de garantizar sostenibilidad ambiental, tienen efectos muy positivos en las mejoras de los niveles de salud de la población. Por ejemplo los trabajos de drenaje de la Cooperativa de Artesanos "COPAVIC", en Guatemala. Pero Coopavic es sobre todo un buen ejemplo de cómo sea "*posible organizarse eficientemente para proteger el medio ambiente a través de la transformación del vidrio reciclado en productos de utilidad*" [26].

Soppexcca promueve el cultivo "bajo sombra" para proteger los bosques tropicales, el ecosistema forestal nativo. El 98% de las áreas donde se produce el café de Soppexcca es bajo sombra. La Unión realiza trabajos de reforestación y protección de las fuentes de agua, también a través del trabajo voluntarios de los grupos de jóvenes.

En 1993, Coocafé creó la Fundación Café Forestal con en fin de invertir en la producción de café sostenible y en la gestión ambiental y agroforestal, conservación y mejoramiento de la diversidad biológica y educación ambiental. El 63% de los entrevistados en el estudio de impacto de Ronchi [27] afirma que ha empezado con la producción orgánica por motivos medioambientales, sobre todo de reducción de los efectos negativos de los químicos utilizados en la producción de mercado; el 37% lo hizo por el incentivo del *bonus* en el precio por productos orgánicos.

La Asociación Agroartesanal de Caficultores Río Intag (AACRI), además de organizar talleres de capacitación medioambiental e impulsar prácticas de eco-turismo, está gestionando junto al Ministerio del Ambiente de Ecuador el proyecto sobre una futura área protegida con más de 4000 hectáreas de bosques, con el fin de conservar la biodiversidad y mantener la humedad para las zonas agrícolas.

El último objetivo me interesa particularmente en este trabajo, porque "fomentar una asociación mundial para el desarrollo" es lo que en concreto está intentando hacer el movimiento internacional de Comercio Justo. Lamentablemente, para este objetivo no se fijó ninguna fecha, lo cual no ayuda al momento de comprometerse con cambios concretos. Cambios concretos por los cuales el Comercio Justo trabaja cotidianamente.

En el siguiente apartado trataré el tema central del Objetivo 8: fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Presentaré un ejemplo concreto de cómo esta alianza estratégica también puede ser construida desde abajo a partir de actores como los campesinos, los trabajadores desempleados, los movimientos sociales y las organizaciones de Comercio Justo. El siguiente caso es también un ejemplo muy concreto de cómo el Comercio Justo pueda impulsar un nuevo tipo de relaciones entre las sociedades civiles euro-latinoamericanas.

"Tejer el futuro": un ejemplo de alianza estratégica para el desarrollo.

El proyecto "Tejer el futuro", lanzado en Europa por el Consorcio Italiano de Organizaciones de Comercio Justo "CTM-Altromercato", junta las experiencias de los campesinos indígenas de la región del Chaco en el Norte de Argentina, los obreros de la Cooperativa Textiles de Pigüé al sur de la capital, los desempleados de la Cooperativa La Juanita de La Matanza en el Gran Buenos Aires y CTM Altromercato dando vida a la primera hilera 100% justa y solidaria.

¿Cómo nació este proyecto? En el año 2004 las cooperativas italianas de Comercio Justo Chico Mendes y Mandacarù empezaron la cooperación en Argentina para sustentar los trabajos artesanales de las comunidades indígenas Wichi. La experiencia de trabajo en la cooperativa Chico Mendes de Milano entusiasmó al argentino Harold Picchi que, de regreso a su país, empezó a entrelazar una red de contactos entre varias actividades de producción solidaria. Nació así la posibilidad de construir una cadena de producción textil enteramente justa y solidaria, incluyendo a los varios actores en los diferentes niveles de la producción desde el cultivo del algodón hasta la venta de los productos terminados. El primer anillo de la hilera es la Asociación Civil Unión Campesina (en adelante ACUC) compuesta por agricultores del distrito Pampa del Indio en la provincia del Chaco, donde se produce casi exclusivamente algodón. El precio concordado entre la ACUC y CTM para la compra del algodón en algunas temporada logró ser casi el doble del precio internacional: en 2005/06 fue un 25% superior [28]. En segundo lugar esta colaboración significó un gran aporte técnico para los campesinos y al mismo tiempo la eliminación de intermediarios que siempre habían pagado a los campesinos un precio muy bajo por el algodón producido.

El segundo anillo es la fábrica recuperada "Cooperativa Textiles de Pigüé" (en adelante CTP), una pequeña ciudad de 14.000 habitantes en la provincia de Buenos Aires. Aquí, 180 obreros tomar la fábrica de la Gatic S.A., una de la más grandes empresas argentina de textiles, con 8.000 trabajadores en 20 plantas. En julio de 2003 los trabajadores dejaron de percibir sus sueldos, pero ninguno fue removido del cargo. Los trabajadores decidieron así ocupar la fábrica y seguir con la producción. En enero de 2004, los trabajadores formaron una cooperativa y se dejaron asesorar por el Movimiento de Empresas Recuperadas.

En el año 2006 la CTP empezó la cooperación con CTM Altromercato y de esta manera entró en el proyecto de hilera textil justa y solidaria. No es casual que el consorcio

CTM Altromercato apunte a realidades como la CTP. Esta cooperativa busca "*la igualdad remunerativa y la ausencia de jerarquías administrativas y manuales, un espacio de autorregulación y de búsqueda de unidad laboral, la orientación de valores que giren en torno al cuidado del otro social y al trabajo genuino, la permanencia de las fuentes de trabajo y del ingreso de todos los obreros y la Consideración, como uno de los mayores logros, del espíritu solidario, además de la unión de los trabajadores y el compromiso con la tarea desempeñada en función de un objetivo compartido*" [29], todos principios fundamentales en el movimiento del Comercio Justo.

El siguiente anillo de esta cadena productiva es el empaquetado y el embalaje de los productos, realizado en centros más pequeños, como por ejemplo la "Cooperativa La Juanita" en la periferia de la Buenos Aires. La cooperativa es miembro del Movimiento de los trabajadores desocupados (en adelante MTD) nacido en la zona en 1996. Desde el comienzo el MTD fue apoyado en sus reivindicaciones por otros movimientos sociales organizados, como por ejemplo "Las Madres de Plaza de Mayo", las redes del trueque o los piqueteros que estaban dando un "nuevo sentido" a las diferentes crisis vividas por el país en las últimas décadas. Según el testimonio de Héctor Flores (Presidente de la Cooperativa Juanita), el trabajo de la Cooperativa se contrapone a la cultura individualista y consumistas de estos años y es por esta razón que decidieron ocupar y recuperar una escuela y no una fábrica: la cooperación, la educación y la solidaridad son valores fundamentales también en el ámbito de la producción y es por ello que "*el encuentro con el comercio justo representa una óptima manera para contrarrestar la propuesta de un único mundo posible que hasta ahora ha sido promovida por el neoliberalismo*" [30].

En el fondo, el proyecto "Tejer el futuro" apunta a garantizar un trabajo más digno a aquellos actores que más afectados resultaron por la última crisis argentina: los campesinos indígenas, los obreros de las fábricas recuperadas y los movimientos de desempleados. Pero también apunta a democratizar las relaciones de producción: en las cooperativas no hay ni dueños ni obreros, todos son trabajadores; no existe el secreto comercial porque precios, gastos e inversiones se discuten en la Asamblea entre todos los presentes. Una economía de inclusión y no de exclusión. ¿Es tan difícil?

En este sentido me parece un hecho muy importante que el gobierno argentino, en su último Informe País 2007 sobre el cumplimiento de los ODM, haya querido introducir una nueva meta: "promover el trabajo decente", un objetivo que no aparece en los 8 objetivos originarios, a pesar de que el trabajo es la primera fuente de subsistencia para todos. Para que los ciudadanos de este planeta salgan de la pobreza, alcancen un cierto nivel de educación, mejoren su salud, se defiendan de enfermedades incurables o respeten el medio ambiente, ¿cuál mejor manera que garantizarle un trabajo digno?

La sociedad civil euro-latinoamericana

Empecé señalando la necesidad de un cambio en los patrones de producción y consumo existentes. Los efectos medioambientales de estos patrones empiezan a ser mucho más fuertes en este nuevo siglo y quizás sea a través de esta "nueva" preocupación que se podrá cambiar algo. En este cambio el protagonismo de los ciudadanos es inevitable. Dentro de las estrategia que las sociedades civiles mundiales están adoptando para incidir más profundamente en las realidades sociales, económicas y políticas de los países, este siglo XXI nos ha presentado una nueva: el camino hacia otros mundos posibles también se ha globalizado y las luchas locales están estrechamente ligadas a luchas locales en otros continentes e inevitablemente se convierten en luchas globales.

Las relaciones entre las sociedades civiles euro-latinoamericanas son un óptimo ejemplo de esta nueva estrategia, aunque sea difícil decir hasta que punto la Sociedad Civil pueda verdaderamente influir en las políticas públicas estatales y en los acuerdos internacionales.

Para ver como las relaciones entre Europa y América Latina puedan constituir una Asociación Estratégica (en adelante AE) que fomente la asociación mundial para el desarrollo, es útil analizar también el papel que la Sociedad Civil euro-latinoamericana está jugando en las relaciones biregionales y pensar de que manera las relaciones entre estas dos sociedades civiles puedan ayudar al desarrollo económico y social del continente latinoamericano, así como a "democratizar la democracia" en ambos continentes, donde a menudo la alcanzada democracia *de jure* no se ha todavía convertido en una verdadera democracia *de facto*.

Aunque el creciente papel de la Sociedad Civil dependa principalmente de ella misma, de las estructuras estatales y de la voluntad política de los gobiernos de turno, la cooperación internacional también puede jugar un rol muy importante y es por ello que Europa tiene que repensar su estrategia birregional también involucrando sectores más amplios de la Sociedad Civil.

La formación de redes internacionales tienen como objetivo también el de suplir a la falta de representatividad real que los parlamentos nacionales están gradualmente perdiendo. Existe una cierta distancia entre los ciudadanos y las instituciones, que la Sociedad Civil organizada está intentando colmar. Y es una distancia que refleja la debilidad de muchos sistemas democráticos actuales, tanto en Europa como en América Latina.

Entre democracia y Sociedad Civil hay una relación muy estrecha, como también entre democracia y desarrollo: son estos los mensajes que, de manera paralela a las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y de América Latina, se escuchan en los varios foros alternativos como los Foros Euro-Latinoamericano-Caribeños de la Sociedad Civil, los Foros Sociales Mundiales, de las Américas y Europeos, y la Red Euro-Latinoamericana Enlazando Alternativas.

El actual panorama de las relaciones biregionales entre la UE y América Latina no es, seguramente, de lo más simple. Las relaciones se han estancado, mientras que los EEUU han vuelto, con sus acuerdos bilaterales, a jugar un papel preponderante. Si para algunos Europa sigue siendo un contrapeso a la presencia hegemónica de los Estados Unidos, para otros todavía no se ha logrado ofrecer algo de verdad alternativo, que vaya más allá de la búsqueda de una cierta paridad comercial con los TLC impuestos por el vecino del Norte. Entonces ¿cuál es para América Latina la "ventaja comparativa" de sus relaciones con Europa?

La fortaleza de los vínculos que se están formando al interior de la sociedad civil euro-latinoamericana podría representar este "plus" que la Unión Europea siempre pone encima de la mesa de las negociaciones con la carta de la "cooperación". Pero, ¿son los gobiernos europeos y latinoamericanos de verdad capaces de ponerse a escuchar a los ciudadanos comprometidos, solidarios y responsables?

Lo que piden las sociedades civiles euro-latinoamericanas es pasar de vivir de una "democracia electoral" a una "democracia real", una democracia donde el acento no está puesto en el elector, sino en el ciudadano. Involucrar a la Sociedad Civil en los procedimientos de toma de decisiones representa, sin duda, un paso adelante en el proceso de democratización de una sociedad: garantiza una mayor gobernabilidad y sobre todo una mayor transparencia de los mecanismos de poder [31]. Y todos conocemos como la corrupción y la consecuente desconfianza hacia las instituciones estatales son problemas casi endémicos en América Latina, pero también en algunos países europeos como por ejemplo Italia. No es un caso, que el tejido social de ONG, asociaciones, movimientos sociales italianos, sea uno de los más ramificado y extenso del viejo continente.

La importancia de la Sociedad Civil en las relaciones entre Europa y América Latina está entonces creciendo y es sobre todo a partir de ello que el movimiento del Comercio Justo se está expandiendo. En todas las cumbres paralelas o alternativas se hace referencia al cambio de reglas del comercio internacional como necesario punto de partida para mejorar el desarrollo de los países menos adelantados, pero no solamente. A los derechos civiles y políticos, los derechos laborales, las cuestiones de género, los derechos de los pueblos indígenas, los temas ambientales se acompañan ahora constantemente los derechos económicos y sociales. En general "el derecho al desarrollo", un derecho que el Comercio Justo, a través de su estrategia transversal está empujando desde abajo.

¿Hasta dónde puede llegar el movimiento del Comercio Justo? ¿Va seguir siendo una alternativa paralela o finalmente logrará con el objetivo de cambiar las reglas del juego y de esta manera equilibrar las relaciones entre el Norte y el Sur? ¿Será una utopía hecha realidad o seguirá siendo una pequeña realidad con un objetivo utópico? ¿Es la Sociedad Civil el actor justo para estos cambios a nivel internacional?

El nuevo protagonismo de la Sociedad Civil todavía no se ha traducido en un real protagonismo de los ciudadanos organizados en las tomas de decisiones tanto a nivel nacional como a nivel regional o internacional. El proceso que primero llevó al rechazo del texto de la llamada "constitución europea" y ahora al rechazo del tratado de Lisboa es un ejemplo muy evidente de cómo la Sociedad Civil todavía no puede ser protagonista de los cambios gestionados por los gobiernos. Pero esto no significa que no pueda llevar a cabo profundos cambios, aunque menos cuantificables, como por ejemplo a nivel de sensibilización y de educación.

El nivel de bienestar de los europeos, a mi juicio, nos hace menos activos, menos reivindicativos, menos luchadores, aunque quizás la crisis mundial que se está viviendo pueda cambiar las cosas. Los movimientos desde abajo en América Latina nos están mostrando que sí se puede hacer algo para cambiar, aunque este cambio sea inicialmente sólo de gobierno. Sin embargo, las decisiones tomadas hasta el momento por algunos de los nuevos gobiernos de izquierda en América Latina nos ponen frente a una realidad diferente, señalándonos que los movimientos sociales pueden influir constantemente en las políticas públicas llevadas a cabo por los gobierno.

En el caso Boliviano, en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, así como en las declaraciones del Presidente Evo Morales, el llamado al Comercio Justo es constante: "*Es necesario construir y desarrollar vínculos internacionales a través de alianzas estratégicas con Estados que comparten el comercio justo en beneficio de los pueblos y no de las transnacionales que controlan los mercados internacionales y la Organización Mundial de Comercio (OMC). El comercio internacional que garantice la protección de la biodiversidad y la protección de la propiedad intelectual de productos locales indígenas incorporados en los productos ecológicos, los fitofármacos, los nutraceúticos y la medicina tradicional*[…]" [32].

Las sociedades civiles latinoamericanas, que desde Europa nos gusta etiquetar como "débiles", nos han demostrado que articulando los esfuerzos y las luchas particulares hacia un objetivo común se pueden cambiar muchas cosas. Naturalmente las condiciones demográficas, económicas, sociales y políticas de los excluidos de Latinoamérica explican, a mi juicio, porque ciertas condiciones de vida no sean tolerables y entonces también explican la fuerza de estos movimientos que, desde luego, no encontramos en Europa. A lo mejor, para una verdadera política de cooperación internacional, nosotros europeos también deberíamos poner de lado nuestras luchas y nuestros intereses particulares para encaminarnos hacia el objetivo común: garantizar un desarrollo económico y social sostenible a los actuales países en desarrollo y repensar nuestro tipo de desarrollo para ver si de verdad estos niveles de bienestar, producción y consumo son compatibles con el desarrollo de los demás países del planeta.

¿Seremos nosotros europeos capaces de entender los nuevos desafíos en América Latina con ojos más críticos y menos eurocéntricos? ¿Seremos capaces de entender que quizás ciertos estilos de vida, ciertas estructuras institucionales, ciertos tipos de representatividad al estilo europeo no siempre se pueden aplicar a realidades tan diferentes y sobre todo tan desiguales como las latinoamericanas? ¿De qué manera este cambio de mentalidad ayudará el DES de los países del Sur y, con respecto al tema central de este trabajo, de qué manera el movimiento del Comercio Justo puede influir de verdad en este cambio de mentalidad? La voluntad política, que a menudo falta en los gobierno, debe de ser la respuesta y es seguramente lo que anima cotidianamente a los movimientos sociales de ambos continentes.

Conclusiones: ¿Puede el comercio justo construir una alianza estratégica para el desarrollo?

Hemos visto como las relaciones entre las sociedades civiles europea y latinoamericana se están multiplicando y están adquiriendo una importancia creciente en todo lo que se refiere a las relaciones entre las dos regiones y al proceso de asociación estratégica impulsado por los gobiernos. Dentro de estas relaciones, el movimiento del Comercio Justo está poco a poco abandonando su pequeño rincón para jugar un papel más importante en el desarrollo económico y social de las comunidades latinoamericanas. Para el futuro, el Comercio Justo se encuentra frente a varios desafíos y varios problemas, de la resolución de los cuales dependerá su futuro.

Para que el Comercio Justo no siga siendo solamente una realidad utópica, destinada a no representar nunca una alternativa concreta a este tipo de sistema económico mundial, falta mucho por hacer, tanto en Europa como en América Latina. Dada la importancia que España está jugando en las relaciones biregionales, el Comercio Justo

español también tendrá que encontrar su camino al momento de relacionarse con las fuerzas económicas y políticas que determinan estas relaciones.

Entre los desafíos que esperan las dos regiones, personalmente creo que sería interesante la creación de una plataforma de *advocacy* euro-latinoamericana para impulsar las prácticas del Comercio Justo en las dos regiones y para el seguimiento y la participación en los acuerdos de asociación estratégica. Así como se ha formado el grupo FINE, en Europa, se podría formar un grupo biregional euro-latinoamericano que siga más atentamente el desarrollo del Comercio Justo en las dos regiones. Además partiendo del supuesto que el estudio de las relaciones de Comercio Justo entre Europa y América Latina nos ofrecen una perspectiva muy particular que analiza, como hemos visto, tres dimensiones (una macro, una intermedia y una micro) sería útil constituir un *Observatorio de las Relaciones Comerciales Alternativas y Solidarias entre Europa y América Latina*, sobre todo en un momento histórico en el cual la crisis alimentaria y el cambio climático ponen en serio peligro los esfuerzos para alcanzar las metas del Milenio. Por una parte, en América Latina debería crecer el Comercio Justo Sur-Sur, hoy casi inexistente. Los avances en los procesos de integración latinoamericana ayudarían el Comercio Justo Sur-Sur, pero en este momento los procesos se encuentran muy estancados. En este sentido la Unión Europea no debería dejar de negociar con grupos regionales, en vez de empezar con la misma estrategia bilateral que hace tiempo emprendió EE.UU. ¿La decantada solidaridad o cooperación europea finalmente ganará sobre los intereses económicos o políticos?

Particularmente relevante será el papel que podrá jugar el Comercio Justo español: el movimiento español a mi juicio, se encuentra en una posición favorable, porque en España el Comercio Justo es un mercado todavía en crecimiento y falta mucho por hacer. Los ciudadanos españoles que compran productos de Comercio Justo demuestran un alto grado de confianza en las organizaciones del movimiento y, sobre todo, están muy satisfechos con la calidad de los productos. Esta confianza también se refleja en el número de voluntarios que se acercan a estas organizaciones y que, cada día más, quieren conocer y apoyar a los objetivos de este movimiento.

Por estas y otras razones hay que aprovechar la coyuntura, utilizando todos los canales posibles para que el Comercio Justo se convierta en una práctica cotidiana de consumo. En este sentido hay que desarrollar un fuerte trabajo de *lobby* con las instituciones públicas locales y nacionales. La última legislatura del PSOE ha dado muchas señales de creer en la gran importancia de la cooperación internacional y muy probablemente en esta segunda legislatura se alcanzará el objetivo del 0,7% del PIB. La Coordinadora Estatal de Comercio Justo y el Espacio de Comercio Justo deberían desarrollar una estrategia común de cara al nuevo Plan Director de la Cooperación Española (y a los futuros planes) para que la ayuda al desarrollo se dirija más hacia los proyectos de Comercio Justo que, como hemos visto, abarcan muchos temas de manera transversal y comprometen los socios locales a una real participación en el desarrollo de sus comunidades. Además, los proyectos de Comercio Justo se pueden llevar a cabo más fácilmente en Países de Renta Media, como la mayoría de los latinoamericanos.

El crecimiento del Comercio Justo a través de las políticas de cooperación al desarrollo es seguramente la vía más fácil, pero hemos visto como el papel de los individuos también es fundamental. ¿Seguiremos nosotros europeos con estos niveles de vida? ¿A qué estamos dispuestos a renunciar? Reflexionar atentamente sobre lo que consumimos cada día nos ayudará a pensar de donde vienen ciertos productos, si se producen en nuestro continente, en que condiciones de trabajo se producen, si los campesinos latinoamericanos tienen suficiente tierra para vivir dignamente y suficientes recursos para cultivarla, si tienen derecho a crear un sindicato o a tener hijos..; porque muchos de ellos, no tienen estos derechos: los bananeros de Centroamérica están obligados a trabajar en las plantaciones mientras que los aviones (de la transnacional de turno) les echan encima herbicidas tóxicos que destruyen los pulmones y reducen drásticamente la fertilidad de los hombres. ¿Estaríamos nosotros europeos dispuestos a aceptar tales condiciones de trabajo? Yo creo que no… ¿entonces por qué deberían aceptarlas los campesinos latinoamericanos? Por un lado queremos un producto barato, y por el otro queremos defender los derechos humanos; queremos luchar contra la pobreza, pero al mismo tiempo no queremos renunciar a nuestros niveles de riqueza ¿Es todo ello sostenible?

El movimiento del Comercio Justo nos pone de frente a lo que de verdad rige la economía mundial: el consumo. Es por esta razón que el Comercio Justo puede representar una interesante mesa de encuentro en la creación de aquella *global partnership for development* de la cual se habla en el octavo punto de los ODM. El Comercio Justo tiene la capacidad de pasar la pelota a cada uno de nosotros que, aunque deberíamos ser principalmente ciudadanos, a menudo somos vistos como simples consumidores. Entonces, ¿por qué no utilizar el poder del consumidor para cambiar las cosas?

A través del ejemplo de "Tejer el futuro", hemos visto como la Sociedad Civil organizada puede "tejer" relaciones entre dos continentes como Europa y América Latina y llegar a construir una estrategia de cooperación muy concreta, con un gran esfuerzo de todos los actores en juego, actores activos que no esperan soluciones paliativas a un problema estructural. La voluntad de trabajar es el elemento común a todos los actores en juego y es también el motor que sigue rollando, que sigue manteniendo despiertos y vivos a los más excluidos por el sistema económico, social y político.

El Comercio Justo responde a la necesidad de mantener en función este motor, pero garantizando al trabajador del Sur un justo precio, condiciones humanas y de trabajo dignas, y al mismo tiempo construyendo una relación comercial duradera, solidaria, de respeto recíproco con los consumidores responsables del Norte, que de esta manera se hace más concientes de sus potencialidades cotidianas de cooperación para del desarrollo.

Notas

[1] Cumbre ALC-UE (2008), "Declaración de Lima", Lima, Perú, [http://www.vcumbrealcue.org/website/downloads/declaracion/declaracion_lima.pdf / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008]; p. 4

[2] Ibidem; p. 5

[3] Dunkers, Cora (2004), "Las normas sociales y ambientales, la certificación y el etiquetado de cultivos comerciales", Departamento Económico y Social de la FAO, Roma, Italia, [www.fao.org/docrep/008/y5136s/y5136s06.htm / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008]; p. 5

[4] EFTA reúne a 11 importadoras de 9 países europeos (Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Países Bajos, Suiza y Reino Unido); IFAT aglutina a más de 300 organizaciones en 70 países, a partir de la cual se ha formado también IFAT-Latinoamerica; NEWS reúne a 15 asociaciones nacionales de tiendas de Comercio Justo, entre las cuales también la Coordinadora Estatal de Comercio Justo de España; FLO es "*la organización paraguas de 20 Iniciativas del Sello de Comercio Justo FAIRTRADE en Europa, Canadá, los Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelanda*" y también "*la organización internacional responsable de la definición y certificación de los Criterios de Comercio Justo FAIRTRADE*", o sea de aquellos productos que llevan el sello "Fairtrade" y por razones históricas también los sellos "Max Havelaar" (Bélgica, Dinamarca y Francia), "Rattvisemarkt" (Suecia), "FairTrade Foundation" (Reino Unido), "Comercio Justo" (México) y "TransFair" (Canadá, Alemania, Italia, Países Bajos, Japón y EEUU), aunque si FLO está llevando a cabo una labor de unificación de todos estos sellos. La certificación la lleva a cabo FLO-CERT GMHB, una compañía internacional e independiente de certificación.

[5] Parlamento Europeo (1991), "Informe sobre la posibilidad de convertir el consumo de café en el seno de las instituciones comunitarias es una actividad de apoyo a los pequeños productores de café en el Tercer Mundo", Bruselas, Bélgica; p. 4

[6] Sustainable Trade Action Plan (STAP): http://ec.europa.eu/employment_social/soc-dial/csr/abc2.htm#_Toc85624238

[7] Parlamento Europeo (2006), "Resolución sobre comercio justo y desarrollo, (2005/2245(INI))", Bruselas, Bélgica, [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0320+0+DOC+PDF+V0//ES / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008].

[8] Intermón Oxfam (2002), "La hipocresía de Europa", [http://www.fongdcam.org/uploads/docsInteres/comercio_justo/ARTICULOS%20Y%20DOCUMENTOS%20DE%20REFERENCIA%20def/CONCEPTO%20CI/Como%20funciona%20el%20sistema/11-Hipocresia_Europa_oxfam.pdf / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008].

[9] FINE, "Fair Trade Definition and Principles as agreed by FINE in December 2001", Fair Trade Advocacy Office, Bruselas, [http://www.fairtrade-advocacy.org/documents/FAIRTRADEDEFINITIONnewlayout2.pdf / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008].

[10] Ibidem.

[11] Ibidem.

[12] Home Page de la "Coordinadora Estatal de Comercio Justo de España": www.comerciojusto.org

[13] Cotera Fretel, Alfonso (2005), "Primer Encuentro Emprendedor de Economía Solidaria y Comercio Justo de Latinoamérica", Polo de Socio-Economía Solidaria (PSES), [http://fairtrade.socioeco.org/es/index.php / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008].

[13] EEESCOMERCIO JUSTOAL – Encuentro Emprendedor de Economía Solidaria y Comercio Justo en América Latina (2005), "Declaración de Cochabamba", Cochabamba, Bolivia, [http://www.economiasolidaria.org/files/dakar2005/cochabamba.pdf / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008].

[14] Creada en 2003 por el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva: www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria_nacional.asp

[15] Cumbre Seguridad Alimentaria (2008), "Declaración de la Cumbre Presidencial: Soberanía y Seguridad Alimentaria: alimentos para la vida", Managua, Nicaragua, [www.presidencia.gob.ni/docs/2008/Mayo/070508_CumbreAlimentos_1.pdf / página Web consultada por última vez en fecha 12/05/2008].

[16] CEPAL (2007), "Panorama social de América Latina 2007", Santiago de Chile, Chile, [versión no editada disponible en la página Web de la CEPAL, http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008]; capítulo I, pp. 3-4

[17] Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2004), "Los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe: retos, acciones y compromisos", Washington D.C., Estados Unidos. [www.eclac.org/mdg/docs/IADBPublicDoc.pdf / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008]; p. 43

[18] Naciones Unidas (2005), "Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Chile [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008]; p. 56

[19] BID, 2004; p. 44

[20] Apartado sobre los proyectos de APPBOSA: www.appbosa.org/proyectos/gruposjuveniles.html

[21] Desde la Página Web de UCIRI: www.uciri.org/espanol/proyectos/cec/cec_info.htm

[22] BID, 2004; p. 83

[23] Ibidem; p. 84

[24] Ronchi, Loraine (2002), "The impact of Fair Trade on Producers and their Organizations: a case study with COOCAFÉ in Costa Rica ", Poverty Research Unit at Sussex , University of Sussex, Falmer, Brighton, Reiono Unido, [http://www.sussex.ac.uk/Units/PRU/wps/wp11.pdf / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008]; p. 8

[25] Ibidem; p. 172-181

[26] Desde la página Web de "COPAVIC": www.copavic.com

[27] Ronchi, 2000; p. 20

[28] CTM Altromercato (2006), "Cotone sulla pelle", Verona, Italia; p. 140

[29] Informaciones disponibles en: www.textilespigue.com.ar/estructura.htm

[30] CTM Altromercato, 2006; p. 153

[31] Briesch, Roger (2004), "Discurso en el Tercer Encuentro Sociedad Civil Organizada, América Latina y Caribe-Unión Europea", México, [http://www.eesc.europa.eu/sections/rex/la/areaactivities/mexico/docs/A_F_CES2098-2004_DOC-INT_es.pdf / página Web consultada por última vez en fecha 26/05/2008].

[32] "Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia", apartado 2.1, "La concepción de desarrollo", consultable en la siguiente página Web: http://www.planificacion.gov.bo/BANNER/PARA%20PAG%20WEB/pdf/2-1.pdf

Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2004), "Los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe: retos, acciones y compromisos", Washington D.C., Estados Unidos. [www.eclac.org/mdg/docs/IADBPublicDoc.pdf

Briesch, Roger (2004), "Discurso en el Tercer Encuentro Sociedad Civil Organizada, América Latina y Caribe-Unión Europea", México, [http://www.eesc.europa.eu/sections/rex/la/areaactivities/mexico/docs/A_F_CES2098-2004_DOC-INT_es.pdf

CEPAL (2007), "Panorama social de América Latina 2007", Santiago de Chile, Chile, [versión no editada disponible en la página Web de la CEPAL, http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl

Cotera Fretel, Alfonso (2005), "Primer Encuentro Emprendedor de Economía Solidaria y Comercio Justo de Latinoamérica", Polo de Socio-Economía Solidaria (PSES), [http://fairtrade.socioeco.org/es/index.php

CTM Altromercato (2006), "Cotone sulla pelle", Verona, Italia.

Cumbre ALC-UE (2008), "Declaración de Lima", Lima, Perú, [http://www.vcumbrealcue.org/website/downloads/declaracion/declaracion_lima.pdf

Cumbre Seguridad Alimentaria (2008), "Declaración de la Cumbre Presidencial: Soberanía y Seguridad Alimentaria: alimentos para la vida", Managua, Nicaragua, [www.presidencia.gob.ni/docs/2008/Mayo/070508_CumbreAlimentos_1.pdf

Dunkers, Cora (2004), "Las normas sociales y ambientales, la certificación y el etiquetado de cultivos comerciales", Departamento Económico y Social de la FAO, Roma, Italia, [www.fao.org/docrep/008/y5136s/y5136s06.htm

EEESCJAL (2005) – Encuentro Emprendedor de Economía Solidaria y Comercio Justo en América Latina, "Declaración de Cochabamba", Cochabamba, Bolivia, [http://www.economiasolidaria.org/files/dakar2005/cochabamba.pdf .

FINE (2001), "Fair Trade Definition and Principles as agreed by FINE in December 2001", Fair Trade Advocacy Office, Bruselas, [http://www.fairtrade-advocacy.org/documents/FAIRTRADEDEFINITIONnewlayout2.pdf

Intermón Oxfam (2002), "La hipocresía de Europa", [http://www.fongdcam.org/uploads/docsInteres/comercio_justo/ARTICULOS%20Y%20DOCUMENTOS%20DE%20REFERENCIA%20def/CONCEPTO%20CI/Como%20funciona%20el%20sistema/11-Hipocresia_Europa_oxfam.pdf /

Naciones Unidas (2005), "Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Chile [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf

Parlamento Europeo (1991), "Informe sobre la posibilidad de convertir el consumo de café en el seno de las instituciones comunitarias es una actividad de apoyo a los pequeños productores de café en el Tercer Mundo", Bruselas, Bélgica.

Parlamento Europeo (2006), "Resolución sobre comercio justo y desarrollo, (2005/2245(INI))", Bruselas, Bélgica, [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0320+0+DOC+PDF+V0//ES

Ronchi, Loraine (2002), "The impact of Fair Trade on Producers and their Organizations: a case study with COOCAFÉ in Costa Rica", Poverty Research Unit at Sussex, University of Sussex, Falmer, Brighton, Reiono Unido, [http://www.sussex.ac.uk/Units/PRU/wps/wp11.pdf

Resumen:

El Comercio Justo responde a la necesidad de un cambio en las relaciones comerciales Norte-Sur y también Sur-Sur. Además, estudiar las relaciones entre Europa y América Latina a través del Comercio Justo, nos permite analizar otros dos niveles de dichas relaciones que hoy en día no se encuentran en su mejor momento: un nivel intermedio, centrado en las organizaciones entre las sociedades civiles, sean organizaciones de productores en el Sur, organizaciones de importación y distribución en el Norte o movimientos sociales de ambos continentes; y también un nivel micro que resalta la importancia del ciudadano (y no sólo del consumidor) en el proceso de comercialización, sensibilización y desarrollo. ¿Podrán las redes de Comercio Justo construir desde abajo una verdadera alianza estratégica para el desarrollo de América Latina?.

Palabras clave:
Comercio Justo, Sociedad Civil, América Latina, Unión Europea.

Volver

Abstract:
Fair Trade responds to the need for changing trade North-South and South-South relations. In addition, studying the relations between Europe and Latin America through the Fair Trade allows us to analyze two other levels of these relations, which today are not true at its best: an intermediate level focused on the civil society organizations, producer's organizations in the South, import and distribution organizations in the North or social movements in both continents; and also a micro level that highlights the importance of the citizen (and not just consumer) in the marketing, awareness and development process. Will the networks of Fair Trade build from below a true strategic alliance for the development of Latin America?

Keywords:
Fair Trade, Civil Society, Latin America, European Union.

Volver

Imprimir

Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Colaboran en este número

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

· **Marco Coscione**. Licenciado en Ciencias Internacionales y Diplomáticas por la Universidad de Génova, Diplomado en "El Futuro de la Unión Europea y sus Relaciones con América Latina. Hacia Viena 2006" por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y Master Oficial en América Latina Contemporánea y sus relaciones con la UE: una cooperación estratégica, por la Universidad de Alcalá de Henares y el Instituto Ortega y Gasset de Madrid. Experiencias de trabajo en el ámbito de la cooperación no gubernamental con América Latina en España, Chile, Perú y El Salvador. Últimas publicaciones relevantes: "Integrazione Latinoamericana: quale futuro?" (12/2007) y "La participación de la Sociedad Civil Europea en la elaboración de la Constitución" (10/2006) en "DireOnline" Revista del Departamento de Investiagiones Europeas de la Universidad de Génova; "Micro-historias. Santiago del Cile vista da otto caschi bianchi italiani", Marco Coscione (ed.), Il segno dei Gabrielli Editori, 2007.

· **Jose María Larrú**. Doctor en CC. Económicas y Empresariales y profesor adjunto del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad CEU-San Pablo. Profesor del módulo de evaluación en el Master de Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos de la Fundación Ortega y Gasset.

· **Pablo José Martínez Osés**. Licenciado en Filosofía y Letras y especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Miembro fundador de la Plataforma 0,7% (1993-1998). Trabajó una década en o para Centroamérica (1994-2004), los primeros años en como asesor de proyectos de organizaciones locales e internacionales, y a partir de 1999 coordinando el programa de reconstrucción post-Mitch para Cáritas Española. Desde 2003, dedicado a los estudios internacionales sobre cooperación para el desarrollo sostenible y análisis de relaciones internacionales. Autor de más de veinte artículos sobre el tema, y del libro *Objetivos del Milenio: ¿se puede acabar con la pobreza?,* 2005. En 2004-5 fue el coordinador estatal de la Campaña "Pobreza Cero" de la Coordinadora ONGD - España. Actualmente es coordinador de estudios e incidencia política en la "Plataforma 2015 y más". Es profesor en el Máster de Cooperación Internacional de la Universidad de Málaga UMA (2002-2008) y Profesor del Master en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

· **Graziela Rico Pérez**. Licenciada en Sociología, Master en Cooperación Internacional y obtuvo la Suficiencia Investigadora en el Programa de América Latina en el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Experta en Cooperación Internacional al Desarrollo, lleva trabajando 14 años en diferentes ONGs del sector, desarrollando puestos de coordinación. Actualmente Consultora – Investigadora de FRIDE, Acción contra el Hambre y el IUOG. Coordinadora y profesora del Módulo de Gestión de Proyectos del Master en Cooperación Internacional del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Profesora del Área de Cooperación Internacional en el Programa de América Latina Contemporánea IUOG.

· **Laura Ruiz Jiménez**. Doctora en Historia, con especialización en América Latina Contemporánea, y Diploma en Relaciones de Género y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Desde el año 2000 es Directora del *Master en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos* del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Desde su creación en 2005, es Coordinadora de la *Red Universitaria de Investigación en Cooperación para el Desarrollo*, red impulsada por el Ayuntamiento de Madrid que reúne a las cinco universidades de esta ciudad para realizar investigaciones en el ámbito de la cooperación y el desarrollo que permitan mejorar la eficacia de la ayuda. Trabaja como consultora e investigadora sobre la cooperación de España con América Latina para instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, entre las que destacan la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo o la *Ford Fundation*.

· **José María Vera**. Licenciado en Química Industrial y Máster en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense. PDD por el IESE. Director del Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam hasta 2006, coordinador del Comité de Campañas Globales de Oxfam Internacional. Ha sido Tesorero y Secretario de la Junta Directiva de la Coordinadora de ONGD-España. Actualmente es Director de Planificación de la Secretaría para la Cooperación Iberoamericana de la SEGIB. Ha sido autor y director de varias ediciones del Informe "La Realidad de la Ayuda" y de varios artículos y ponencias sobre Cooperación Internacional. Dentro de la SEGIB, entre otras funciones, dirige el Informe de la Cooperación Sur-Sur.

· **Cristina Xalma**. Doctora en Economía Internacional y Desarrollo Económico por la Universidad de Barcelona (UB). Especializada en economía cubana, ha participado en distintos congresos macionales e internacionales y ha publicado en varias revistas, fundamentalmente latinoamericanas. Por motivos académicos y profesionales, ha vivido en Cuba, Guatemala, Nicaragua y Venezuela. Como docente, ha trabajado en distintas universidades. En ellas ha impartido materias sobre cooperación y desarrollo. Desde el año 2004 trabaja como consultora para distintas entidades. En marzo de 2007 se incorpora a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Es autora del primer *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*.

· **Nieves Zúñiga García-Falces**. Investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), especializada en el tema indígena, democracia y multiculturalismo. Responsable del Programa de Democracia, Ciudadanía y Diversidad de CIP-Ecosocial y coordinadora de la revista *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*. Desde diciembre de 2007 es presidenta de la Asociación de Investigadores de Derechos de los

Pueblos Indígenas (ADIDPI).

Imprimir

Circunstancia. Año VI - Nº 17 - Septiembre 2008

Normas para el envío de originales

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. La extensión total de los trabajos no deberá exceder de 30 páginas (10.000 palabras) en formato Word (Verdana, 10) a doble espacio, incluyendo cuadros, gráficos, mapas y referencias bibliográficas.

2. Los gráficos y cuadros se limitarán al mínimo imprescindible.

3. Cada artículo deberá ir precedido de una página que contenga el título del trabajo y el nombre del autor o autores, junto con su dirección, e-mail y teléfono, así como un breve currículum del autor o autores (no más de 10 líneas). En página aparte se incluirá también un breve resumen (abstract) del trabajo de unas 150 palabras y una lista de palabras clave (keywords), con no más de 8 términos. Tanto el resumen como la lista de palabras clave deben tener una versión en español y otra en inglés.

4. Las notas y referencias bibliográficas irán al final del artículo bajo los epígrafes correspondientes: Notas y Referencias bibliográficas. Estas últimas estarán ordenadas alfabéticamente por autores siguiendo el siguiente criterio: apellido y nombre (en minúsculas) del autor o autores, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas), título de la revista a la que pertenece el artículo (en cursiva o subrayado), lugar de publicación (en caso de libro), editorial (en caso de libro), número de la revista, y páginas (xx-yy, en caso de un artículo de revista o de una contribución incluida en un libro). Cuando se trate de artículos o libros traducidos y se cite de acuerdo con la traducción, el año que debe seguir al nombre del autor será el de la edición original, en tanto que el año de la versión traducida figurará en penúltimo lugar, justo inmediatamente antes de la referencia a las páginas. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto o en las notas deberán hacerse citando únicamente el apellido del autor o autores (en minúsculas) y entre paréntesis el año y, en su caso, la letra que figure en las Referencias bibliográficas, así como las páginas de la referencia.

5. Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo irán numerados correlativamente, incluyendo además su título y fuente. Si el cuadro o gráfico se ha realizado en Excel deberá ser importado al texto en forma de imagen.

6. El formato de texto no incluirá ni encabezado ni pie de página.

7. Los trabajos se enviaran a la siguiente dirección de correo electrónico: circunstancia@fog.es. El Consejo de Redacción acusará recibo de los originales, pero no se compromete a mantener correspondencia sobre los mismos salvo cuado sean aceptados o hayan sido expresamente solicitados. Una vez evaluados los textos originales, se resolverá sobre su publicación en un plazo no superior a cuatro meses desde la recepción. *Circunstancia* se reserva, cuando se estime conveniente, el derecho de introducir mínimos cambios de estilo respetando siempre el sentido del texto.

Imprimir