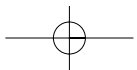
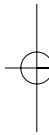
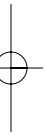


EL PERFIL SOCIAL DEL DESARROLLO



plataforma 2015 Y MÁS



ACSUR
LAS SEGOVIAS



Arquitectos
Sin Fronteras



Asamblea de
Cooperación
por la Paz



Comisión Española de
Ayuda al Refugiado
CEAR



Fundación
cooperación **CEAR**



Cooperacció



Fundación
Economistas
sin Fronteras



IEPALA

COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO



IPADE

FUNDACIÓN
PARA EL DESARROLLO



trabajo solidario



Movimiento
por la Paz



Mundubat



FUNDACIÓN
PAZ Y SOLIDARIDAD
SERAFÍN ALIAGA
CC.OO.



solidaridad
internacional

La **Plataforma 2015 y más** somos 14 ONGD progresistas con una larga trayectoria de cooperación con los pueblos del Sur unidas para exigir que se cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

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

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

Social Watch es una red internacional de organizaciones sociales que lucha por erradicar la pobreza y las causas de la pobreza, con el fin de asegurar una distribución equitativa de la riqueza y la realización de los derechos humanos. Nos comprometemos con la justicia social, económica y de género y enfatizamos el derecho de todas las personas a no ser pobres.

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

EL PERFIL SOCIAL DEL DESARROLLO

Situación y perspectiva de la lucha
contra la pobreza mundial en 2007

QUINTO INFORME ANUAL
DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS

SOCIAL WATCH INFORME 2007 - Edición española

Icaria  editorial

V INFORME ANUAL DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS

SOCIAL WATCH 2007 Edición española.

Coordinación:

M^a Eugenia Callejón
Pablo J. Martínez Osés
Corina Mora Torrero

Informe Social Watch:

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

Instituto del Tercer Mundo
Jackson 1136, Montevideo 11200, Uruguay
item@item.org.uy

Financiación:

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)
Ayuntamiento de Leganés

© PLATAFORMA 2015 Y MÁS, 2007
EL PERFIL SOCIAL DEL DESARROLLO.

Plataforma 2015 y más
C/ Hermosilla 114, sótano A
28009 Madrid
Telf. +34 91 4029286
www.2015ymas.org

© de esta edición: ICARIA, 2007

ISBN: 978-84-7426-960-4
DEPÓSITO LEGAL: B-55.186-2007

IMPRESIÓN: Impreso por Industria Gráfica Frapé, SL

El papel utilizado en esta edición es ecológico libre de cloro.

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

Índice

Prólogo	7
Pablo J. Martínez Osés	

PRIMERA PARTE *Los ODM no cumplen*

Capítulo 1

Examen de las tendencias en AOD y su orientación en la lucha contra la pobreza

La situación de los Objetivos del Milenio a mitad de camino para 2015	13
M ^a Luisa Gil, Adolfo Cosme Fernández Puente y M ^a Eugenia Callejón	

La agenda pendiente de nuestra cooperación	27
Plataforma 2015 y más	

Apoyo presupuestario: tan bueno como la estrategia que financie	33
Rebecca Carter y Stephen Lister	

Capítulo 2

El progreso hacia las metas: Índice de Capacidades Básicas y de Equidad de Género

Social Watch en el mundo	41
Social Watch	

Social Watch: Monitoreo desde las organizaciones de base	45
Social Watch	

El progreso hacia las metas	49
Social Watch	
- Índice de Capacidades Sociales Básicas 2007	49
- Índice de Equidad de Género 2007	53
- Indicadores sectoriales por países 2007	57

SEGUNDA PARTE *Cambios políticos hacia el desarrollo social*

Capítulo 3

Equidad como política: el perfil social del desarrollo

Hacia un nuevo contrato social	115
Roberto Bissio	

La agenda de los derechos de las mujeres y la financiación para el desarrollo	119
Carmen de la Cruz Cuesta	

El sentido de la “lucha contra la pobreza” para el neoliberalismo	125
Francois Houttard	

Desarrollo y migración: Un enfoque alternativo desde el Sur para comprender las migraciones bajo la dinámica de la economía mundial actual	131
Rodolfo García Zamora	

Capítulo 4

Otro marco multilateral para un desarrollo social

Cooperación de la UE: baja prioridad para el desarrollo social	141
Mirjam van Reisen y Simon Stocker	

La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA): un nuevo espacio de la integración latinoamericana con dimensión social	143
José Ángel Sotillo	

Las consecuencias de la sobreexplotación de los bienes públicos universales	149
Cecilia Carballo y Carlos Díaz	

ONU ¿reforma o refundación?	155
Carlos Villán Durán	

Capítulo 5

El “y más”: incidencia de la sociedad en la política

Redes y alianzas de ONGD en la globalización	167
Iosu Perales	

Propuestas para el desarrollo compartidas con organizaciones de inmigrantes	173
Plataforma 2015 y más	

Manifiesto de la Alianza Española contra la Pobreza ...	179
Alianza Española contra la Pobreza	

Prólogo

Tienen en sus manos el V Anuario de la Plataforma 2015 y más. Por quinto año consecutivo elaboramos y publicamos este material para evaluar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM). La Plataforma 2015 y más nacimos en 2002 con el propósito de informar críticamente sobre las políticas de cooperación y de influir con nuestra perspectiva en dichas políticas; desde entonces hemos venido creciendo y aprendiendo. Este V Anuario continúa con esa misma propuesta esencial de seguimiento de las políticas realizado por organizaciones sociales, aunque presenta algunas novedades muy relevantes que, sin duda alguna, contribuyen a mejorar la calidad y el alcance de esta publicación.

El V Anuario es, al mismo tiempo, la primera edición española del Informe de Social Watch, con lo que la Plataforma 2015 y más pasa a formar parte de la coalición internacional de organizaciones ciudadanas que vigilan cómo nuestros gobiernos cumplen los compromisos internacionales. Social Watch constituye una red mundial de organizaciones sociales comprometidas con el desarrollo humano y sostenible del planeta, y cuyo principal valor es la publicación de un informe específico sobre el estado de la lucha contra la pobreza y la desigualdad desde hace diez años.

Este año el Anuario responde a un trabajo de fortalecimiento de nuestra capacidad de análisis e información, ofreciendo así herramientas que puedan llegar a la sociedad en general. Éste es uno de los objetivos pretendidos en la colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que continuará durante los próximos tres años mediante el convenio de sensibilización firmado. Será un ejemplo de cómo las administraciones públicas generan espacios para el trabajo conjunto con organizaciones sociales. Lejos de considerar esta colaboración como una limitación de nuestra independencia, subrayamos que nuestra responsabilidad en la gestión de estos fondos públicos reside precisamente en aportar con claridad cuál es nuestra perspectiva, nuestra reflexión y nuestras propuestas de alternativa a las políticas de desarrollo global actualmente en marcha. Este contexto es similar a nuestra colaboración con la Alianza de Municipios del Sur de Madrid por los Obje-

tivos del Milenio (Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés y Parla), que alcanza en esta ocasión el cuarto año consecutivo. Desde la Plataforma 2015 y más consideramos que las administraciones públicas deben abrirse a la participación de las diferentes organizaciones sociales, y que éstas deben abordar este tipo de colaboraciones como expresión de participación y profundización democrática.

Con el V Anuario inauguramos, además, una estructura de presentación que pretende mantenerse esencialmente en el futuro. Dividimos este Anuario en dos grandes partes: una relativa al seguimiento de avances en la lucha contra la pobreza, en la que presentamos indicadores de desarrollo y datos por regiones y países, además de algunas claves de interpretación de los mismos. La segunda parte, bajo el título Cambios políticos hacia el desarrollo social pretende ofrecer un panorama resumido de cuáles son las prioridades en la agenda de las organizaciones sociales que trabajan por el desarrollo global, con la finalidad de comprender en profundidad los cambios puestos en marcha y los pendientes de iniciar.

La primera parte comienza, como es nuestra tradición, con un capítulo elaborado por Economistas sin Fronteras, en el que actualizamos cuál es el estado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tomando como unidad de observación las diferentes regiones mundiales. Especialmente importante es este año 2007, en el que se cumple la mitad del plazo previsto por Naciones Unidas para alcanzar las metas y queda tanto por hacer. También introducimos una breve reflexión en la que exponemos cuáles son los principales retos pendientes de la cooperación española, después de una legislatura marcada por el dinamismo y los cambios en nuestra cooperación. Más que un balance de legislatura se trata de mirar al futuro para establecer la nueva agenda de prioridades. La primera parte del anuario ofrece, en este nuevo marco de colaboración entre la Plataforma 2015 y más y Social Watch, información detallada por países; una potente batería de indicadores elaborados por las organizaciones sociales: el Índice de Capacidades sociales Básicas (ICB) y el Índice de Equidad de Género (IEG), que constituyen dos herramientas de análisis

de enorme utilidad para organizaciones sociales, profesionales de la educación o del periodismo y para estudiantes. El capítulo «El Progreso hacia las metas» establece listados de la situación en todos los países del mundo, así como cuál está siendo su tendencia actual respecto a los años anteriores. Los indicadores más representativos del desarrollo social mostrados para cada uno de los países nos permiten conocer cuál es su situación, así como establecer comparativas de tendencias.

En la segunda parte del V Anuario, reflejo de la asociación global y de la relación Norte-Sur que queremos, hemos introducido un conjunto de artículos en los que hemos querido traer aquí las voces del Sur, las propuestas más articuladas de las organizaciones sociales de los países empobrecidos. Nuestra intención es poner de manifiesto cuáles son las tendencias actuales y cuáles las reclamaciones en materia del cambio de políticas globales que promovemos para construir una realidad internacional dominada por la justicia social, los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la garantía de sostenibilidad ambiental para las generaciones futuras. Hacemos hincapié en el perfil social del desarrollo y en la necesidad de establecer explícitamente políticas de equidad para garantizar un desarrollo social e incluyente. Dejar la cuestión del desarrollo en manos del mercado no da buenos resultados, más bien al contrario, de ahí la necesidad de conocer cuáles son las alternativas que están surgiendo, desde las voces de las mujeres organizadas, y muy particularmente en África, y desde las propuestas alternativas que apenas comienzan su recorrido institucional en América Latina, como el Banco del Sur o la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Igualmente, tenemos presente las voces que, desde las personas migrantes, proponen una mirada crítica y alternativa a las posibilidades de desarrollo de los

pueblos empobrecidos en el contexto de la globalización. Nos hacemos cargo de los cambios que se están promoviendo en el sistema internacional de la ayuda mediante el desarrollo de la Declaración de París, y analizamos tanto sus posibilidades como los límites de la propuesta en marcha.

Finalmente, introducimos reflexiones y experiencias de trabajo de incidencia realizado en conjunto con otras organizaciones sociales. Reflexiones sobre la importancia de las redes sociales como dinamizadoras de cambios políticos en el actual contexto globalizador, y experiencias que durante este año han marcado la agenda de la Plataforma 2015 y más en el trabajo con organizaciones de inmigrantes en España y con diferentes colectivos sociales en el marco de la Alianza Española contra la Pobreza. Aportamos aquí los textos acordados en ambos espacios, como documentos pensados y realizados para establecer posiciones compartidas por organizaciones de la sociedad civil con las que incidir en las políticas públicas, en busca de mayor coherencia.

Esperamos que este V Anuario sea útil como herramienta de formación y de sensibilización a los distintos agentes sociales. Al tiempo que hemos renovado su presentación y contenido con esta edición, queremos también convocarles para sucesivos años, en los que continuaremos con la elaboración anual de informes de seguimiento de los compromisos internacionales, con la perspectiva social y global que compartimos organizaciones sociales en nuestro país y en los países empobrecidos.

Pablo J. Martínez Osés
coordinacion@2015ymas.org

La situación de los Objetivos del Milenio a mitad de camino para 2015

M^a Luisa Gil, Adolfo Cosme Fernández Puente
y M^a Eugenia Callejón
Economistas sin Fronteras

1. Introducción

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000 y el Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo (2002), consolidado posteriormente en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y en el Plan de Implementación de Johannesburgo (2002), son la expresión del compromiso asumido por toda la comunidad internacional, en este principio de siglo, para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) lo más tardar en el año 2015.

El año 2007 marca el punto intermedio en el plazo de quince años establecido por los jefes de Estado y de Gobierno del mundo para alcanzar los ODM. Sin embargo, con los últimos datos disponibles (del año 2005), puede comprobarse que los avances hacia la consecución de los Objetivos del Milenio son insuficientes y que será necesario intensificar los esfuerzos en los próximos años, ya que si continúa la tendencia observada hasta ahora, no se conseguirá alcanzar las metas establecidas.

En el presente capítulo se realiza, en primer lugar, una proyección hacia el año 2015 de la evolución experimentada desde 1990 (año fijado como punto de partida) por las principales regiones mundiales en desarrollo para cada uno de los siete primeros ODM, con el fin de mostrar la posición de cada una de esas regiones en dicho año en el supuesto de que las tendencias observadas persistieran durante los próximos años.¹

Seguidamente, se analiza la situación del Objetivo 8 en sus tres principales vertientes: la ayuda al desarrollo, el comercio internacional y el alivio de la deuda externa, y se constata que los países desarrollados deben cambiar sus

políticas si realmente quieren erradicar la pobreza en el mundo y lograr una globalización que beneficie a los menos desarrollados, tal y como se han comprometido en numerosas ocasiones.

2. Grado de cumplimiento de los objetivos 1 a 7 en 2015

2.1. Metodología

En el presente apartado se realiza una proyección del grado de cumplimiento de los siete primeros Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015, por grandes regiones mundiales (véase Anexo 1). El método de análisis, descrito en el Anexo 2 permite realizar una prospección a través de la tendencia temporal descrita desde 1990, si se asume que las cosas continuarán como hasta ahora. El futuro se pronostica únicamente en base a la tendencia histórica.

Para cada uno de los objetivos, con la excepción del Objetivo 3, se ha elegido una sola meta y un solo indicador de su cumplimiento, los considerados como más representativos del conjunto (véase recuadro 1, donde figuran las metas e indicadores, por objetivo, establecidos por Naciones Unidas). De esta forma, el análisis resulta más simple y permite realizar una aproximación que nos dice si una región se encuentra en la senda correcta para lograr el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en 2015 o no. Con estas proyecciones no tratamos en ningún caso de predecir cuál será la situación de estas regiones al final del periodo.²

Para el Objetivo 1, “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, se ha considerado la meta 1, consistente en “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar al día”. El indicador correspondiente es el porcentaje de población con ingresos inferiores a un dólar, medido en paridad de poder adquisitivo. Nótese, en todo caso, que, pese a la utilidad de este indicador a la hora de cuantificar la pobreza, su poder explicativo se circunscribe a las situaciones de pobreza extrema y pierde poder explicativo en otras situaciones.

1. El trabajo realizado es continuación del estudio sobre el grado de cumplimiento de los ODM que viene desarrollando EsF desde hace varios años. Véanse los capítulos correspondientes a Economistas sin Fronteras en los anteriores anuarios de la Plataforma 2015 y más: *La palabra empeñada*, La Catarata, Madrid, 2004; *Alianzas contra la pobreza*, La Catarata, Madrid, 2005; y *Los Objetivos del Milenio. Movilización social y cambio de políticas*, La Catarata, Madrid, 2006.

2. Para conocer otras metodologías que permiten realizar proyecciones sobre la situación de un país en 2015, puede consultarse H. White y N. Blöndal: “Projecting Progress toward the Millennium Development Goals”, *Research Paper* No. 2007/47, UNU-WIDER 2007.

RECUADRO 1. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM) 1 A 7

Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio

Indicadores para el seguimiento de los progresos*

OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día

1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar al día en paridad del poder adquisitivo (PPA).
2. Coeficiente de la brecha de pobreza (incidencia de la pobreza multiplicada por la profundidad de pobreza).
3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población.

Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre

4. Porcentaje de niños malnutridos entre los menores de 5 años.
5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.

OBJETIVO 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL

Meta 3: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

6. Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria.
7. Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado
8. Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años.

OBJETIVO 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER

Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015

9. Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior.
10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y de los hombres de 15 a 24 años.
11. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.
12. Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales.

OBJETIVO 4: REDUCIR LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS

Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años

13. Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años.
14. Tasa de mortalidad infantil.
15. Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión.

OBJETIVO 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA

Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes

16. Tasa de mortalidad materna.
17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado.

OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

18. Prevalencia de VIH entre las mujeres embarazadas de 15 a 24 años.
19. Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos.
 - 19a. Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo.
 - 19b. Porcentaje de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA.
 - 19c. Tasa de prevalencia de uso de anticonceptivos.
20. Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la asistencia escolar de niños no huérfanos de 10 a 14 años.

Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

21. Tasa de prevalencia y tasa de mortalidad asociadas al paludismo.
22. Proporción de la población en zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo.
23. Tasa de prevalencia y tasa de mortalidad asociadas a la tuberculosis.
24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con DOTS (tratamiento breve bajo observación directa).

OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

25. Proporción de la superficie cubierta por bosques.
26. Relación entre las zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total.
27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1 dólar del producto interno bruto (en PPA).
28. Emisiones de dióxido de carbono (per cápita) y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO).
29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos.

Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

30. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales.
31. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales.

Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios

32. Proporción de población en asentamientos precarios como porcentaje de la población urbana (índice de seguridad de la tenencia).

NOTA: * Objetivos, metas e indicadores vigentes a partir del 8 de septiembre de 2003. En cursiva, los indicadores que se analizan.

Matriz de Grado de Cumplimiento de los ODM previsto para 2015, según la tendencia observada por UN entre 1990 y 2005									
Objetivo	Indicador	REGIONES: Clasificación Naciones Unidas							
		Regiones en desarrollo	África Septentrional	África Subsahariana	América Latina y Caribe	Asia Oriental	Asia Meridional	Sudeste Asiático	Asia Occidental
Objetivo 1. Pobreza extrema y hambre	Indicador 1	140%	165%	43%	55%	250%	101%	240%	-491%
Objetivo 2. Educación primaria universal	Indicador 6	69%	132%	64%	134%	-472%	109%	0%	52%
Objetivo 3. Equidad de género	Indicador 9a	96%	109%	56%	-60%	153%	126%	45%	84%
	Indicador 9b (1)	152%	238%	-46%	-60%	417%	144%	556%	66%
	Indicador 9c (1)	246%	444%	-81%	-174%	324%	124%	365%	162%
	Indicador 11	-	2%	27%	64%	37%	23%	16%	24%
Objetivo 4. Mortalidad infantil	Indicador 13	54%	151%	26%	106%	109%	87%	119%	48%
Objetivo 5. Salud materna	Indicador 17	72%	194%	16%	101%	139%	59%	175%	25%
ODM 6. VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades	Indicador 18	-41%	100%	-37%	-38%	100%	-48%	-45%	100%
Objetivo 7. Medio ambiente	Indicador 30	111%	65%	49%	168%	86%	166%	89%	143%

GC < 0%	Retroceso respecto a la situación de partida (UN: en retroceso)
0% < GC <= 50%	Cumplimiento del objetivo en menos del 50% (UN: Progreso lento)
50% < GC < 100%	Cumplimiento del objetivo en más del 50%, pero no al 100% (UN: Progreso moderado)
GC >= 100%	Cumplimiento del objetivo superior al establecido (UN: Progreso rápido), pero sin erradicar el problema que se pretende paliar
Pleno cumplimiento	Erradicación del problema que pretende paliar el objetivo

GC Grado de cumplimiento
 (1) Nótese que es factible que exista pleno cumplimiento a pesar de que el indicador considerado tenga signo negativo, pues ya se partía de una situación de cumplimiento de dicho objetivo.
 Fuente: EsF.

En el Objetivo 2, “lograr la educación primaria universal”, se ha seleccionado la meta 3, “velar para que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria”. El indicador elegido es la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (por cada cien niños en edad escolar). Al igual que ocurre en el caso anterior, la debilidad de este indicador radicaría, por un lado, en que no contempla el abandono escolar, y por otro, en la insuficiencia de la educación primaria como elemento dinamizador del desarrollo.

En el Objetivo 3, “promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”, se ha elegido la meta 4, “eliminar las desigualdades entre los géneros en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes de fines de 2015”. Como se señaló anteriormente, en este objetivo se han considerado dos indicadores: el primero, la ratio de niñas/niños en la educación primaria, secundaria y terciaria; el segundo, la proporción de mujeres entre los empleados en el sector no agrícola. De esta forma, en primer lugar, se

observa el acceso de las mujeres a la educación, que debería estar equiparado al de los varones, y, en segundo lugar, su acceso a aquellos trabajos que, en principio, profieren una mayor seguridad y estabilidad económica, en este caso los correspondientes al sector no agrícola.

En el Objetivo 4, “reducir la mortalidad infantil”, se ha considerado la meta 5, “reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa mortalidad de los niños menores de 5 años”. El indicador correspondiente es la tasa de mortalidad de menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos.

En el Objetivo 5, “mejorar la salud materna”, se ha tomado como referencia la meta 6, “reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes”. El indicador correspondiente es el porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado. Se barajó la posibilidad de incluir la tasa de mortalidad materna pero, según las Naciones Unidas, la medición de este indicador no resulta del todo fiable.

En el Objetivo 6, “combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades”, se ha seleccionado la meta 7, “haber

detenido y comenzado a reducir, para 2015, la propagación del VIH/SIDA”. El indicador analizado es la prevalencia de VIH entre la población de 15 a 49 años. En este caso, la elección ha estado motivada por el grado de afección de esta enfermedad, que no se circunscribe a zonas concretas del globo, como pudiera ocurrir con el paludismo.

En el Objetivo 7, “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, se ha considerado la meta 10, “reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”, medida a través de la proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales. El motivo de la selección de esta meta entre aquellas propuestas en la Declaración del Milenio, obedece a la posibilidad de cuantificar el grado de consecución del objetivo. El interés de este indicador se justifica, además, por su influencia en materias relativas a salud e higiene.

2.2. Resultados obtenidos

A continuación se procede al análisis del grado de cumplimiento a nivel regional de los ODM. Se han considerado las siguientes regiones de entre las recogidas en la clasificación de las Naciones Unidas: África Septentrional, África Subsahariana, América Latina y Caribe, Asia Oriental, Asia Meridional, Asia Occidental y Sudeste Asiático, recogiendo, de forma gráfica, la evolución de los distintos indicadores mencionados. Se recoge, asimismo, la evolución de los indicadores considerados para el conjunto de las regiones en desarrollo, que va a permitir realizar una aproximación al cumplimiento de los ODM desde el punto de vista global, y nos permite también apreciar las disparidades en la consecución de los ODM no sólo entre regiones, sino entre éstas y el dato global. De esta manera se puede valorar si un acercamiento al objetivo a nivel agregado oculta en realidad marcadas diferencias entre regiones.

En cada uno de los gráficos aparecen las observaciones de 1990 (el año inicial), o el posterior más cercano, y el dato correspondiente al *Informe de 2007* sobre los ODM de las Naciones Unidas (último año disponible), así como la proyección para 2015. En el gráfico aparece, asimismo, el objetivo perseguido para ese año.

Por su parte, la matriz de Grado de Cumplimiento de los ODM en 2015 recoge los distintos indicadores considerados para cada una de las regiones y su grado de cumplimiento medido en términos porcentuales.

África Subsahariana

La región de África al sur del Sáhara es, sin duda, la que mostraría un menor grado de cumplimiento de los objetivos. No sólo no lograría alcanzar las metas establecidas

para 2015, sino que en muchos de los indicadores no se observa siquiera una tendencia favorable en su evolución.

El porcentaje de población con ingresos inferiores a un dólar diario alcanzaba en 2004 el 41,1% y, de continuar con la tendencia, en 2015 se reduciría hasta el 36,6%; lejos del 23,4% establecido como deseable.

Sólo un 83,5% de los niños tendría acceso a la educación primaria universal. La ratio de mujeres sobre varones incluso descendería respecto de las cifras actuales y la participación de las mujeres en puestos de trabajo no agrícolas alcanzaría la discreta cifra del 34%.

Las tasas de mortalidad de los menores de 5 años, a pesar de reducirse, continuarían en 2015 muy por encima de las 62 defunciones por cada 1.000 nacimientos establecidas como objetivo y apenas aumenta, además, el número de nacimientos asistidos por personal sanitario.

La prevalencia del VIH entre personas de 15 a 49 años se situó en 2006 en el 5,7% y en 2015 aumentaría hasta el 7,4%, mostrando una tendencia inversa a la deseable.

Por último, tan sólo un 56% de la población tiene acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua y se prevé que este porcentaje alcance únicamente el 61,5% en 2015.

La región Subsahariana es, pues, la que provoca mayor preocupación y la que debiera concentrar mayores esfuerzos de la comunidad internacional.

África Septentrional

La región del norte y noreste de África presentaría en 2015, según la proyección realizada, un elevado grado de cumplimiento en los indicadores planteados, salvo en el correspondiente al acceso de las mujeres al empleo no agrícola y la proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento del agua.

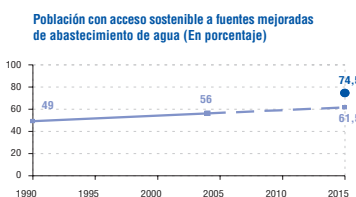
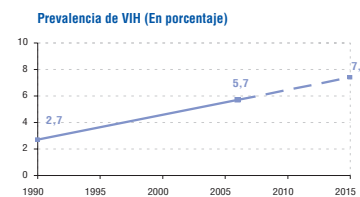
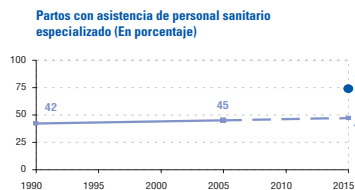
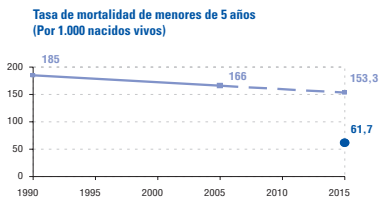
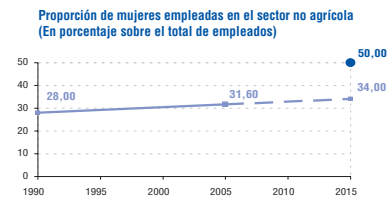
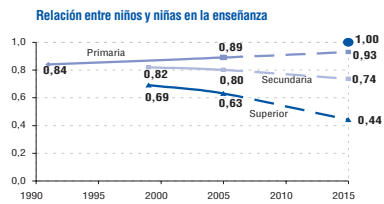
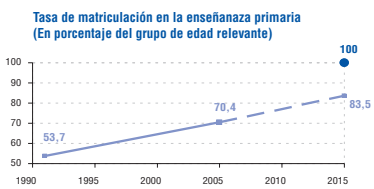
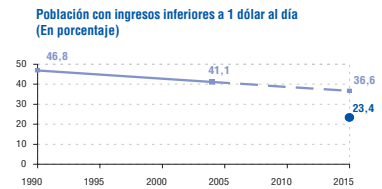
Ha de señalarse, en todo caso, que el incumplimiento del primero de estos dos indicadores es una constante en todas las regiones consideradas. La equiparación de los derechos de las mujeres respecto de los hombres no parece, por tanto, venir determinada únicamente por el acceso a la educación, ya que en el caso del África Septentrional este objetivo parece haberse conseguido, sino por el acceso real de las mujeres a puestos de trabajo de carácter formal.

Latinoamérica y Caribe

Esta región presenta, en general, una evolución favorable, aunque considerablemente lenta en algunos de los indicadores.

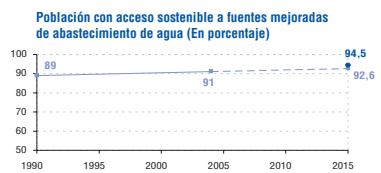
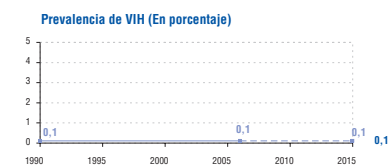
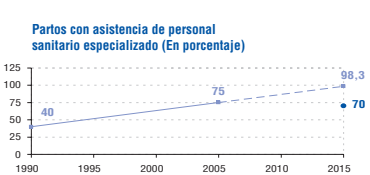
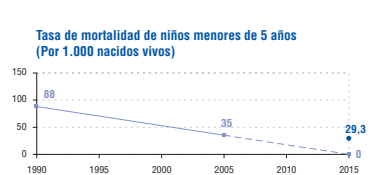
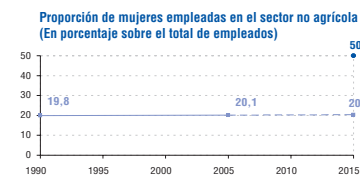
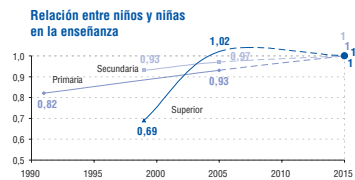
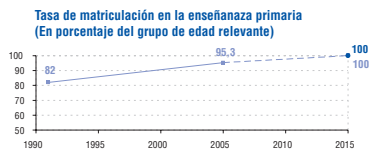
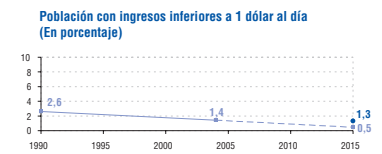
En 2015 aún se estima que un 7,4% de la población viva por debajo del umbral de pobreza de un dólar diario, todavía dos puntos por encima del objetivo.

África Subsahariana



— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

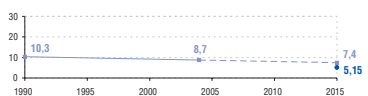
África Septentrional



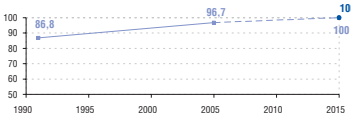
— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

Latinoamérica y Caribe

Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



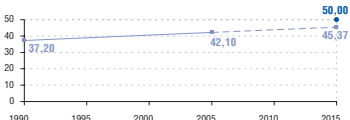
Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



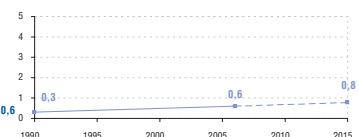
Relación entre niños y niñas en la enseñanza



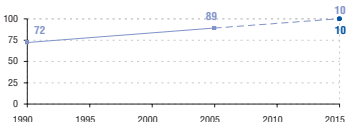
Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (En porcentaje sobre el total de empleados)



Prevalencia de VIH (En porcentaje)



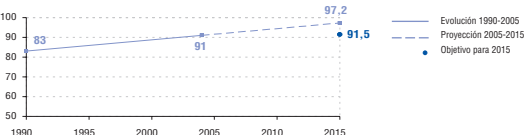
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



Tasa de mortalidad de menores de 5 años

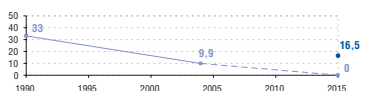


Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)

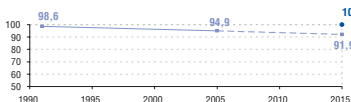


Asia Oriental

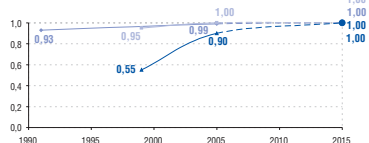
Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



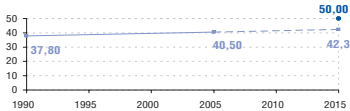
Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



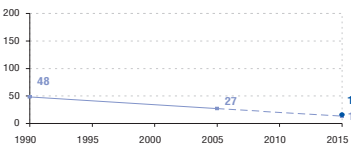
Relación entre niños y niñas en la enseñanza



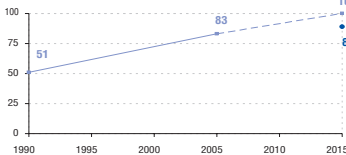
Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (En porcentaje sobre el total de empleados)



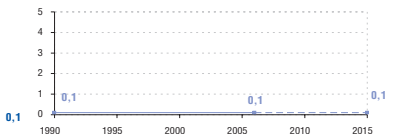
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (Por 1.000 nacidos vivos)



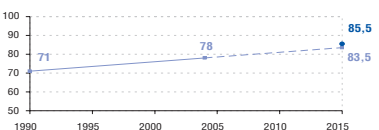
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



Prevalencia de VIH (En porcentaje)



Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)



Asia Meridional

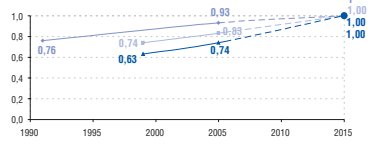
Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



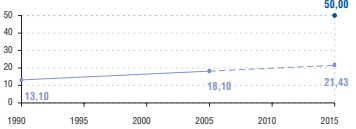
Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



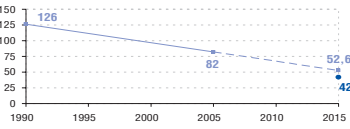
Relación entre niños y niñas en la enseñanza



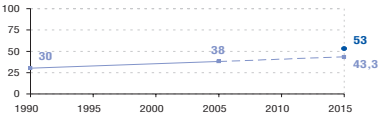
Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (En porcentaje sobre el total de empleados)



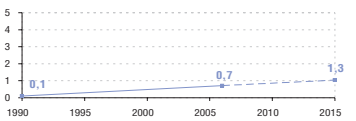
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (Por 1.000 nacidos vivos)



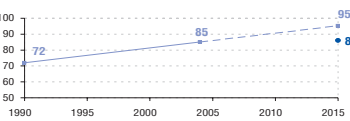
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



Prevalencia de VIH (En porcentaje)



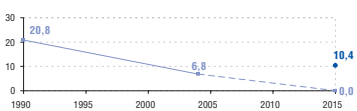
Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)



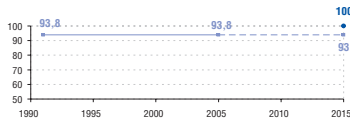
— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

Sudeste Asiático

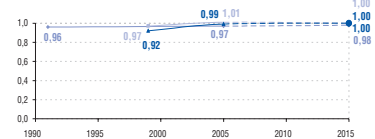
Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



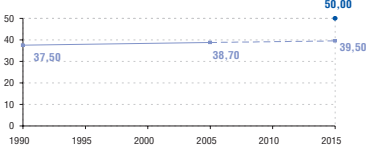
Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



Relación entre niños y niñas en la enseñanza



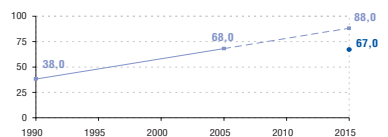
Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (En porcentaje sobre el total de empleados)



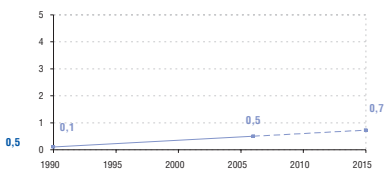
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (Por 1.000 nacidos vivos)



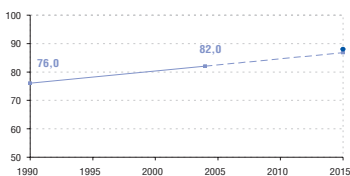
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



Prevalencia de VIH (En porcentaje)



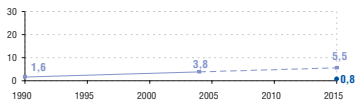
Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)



— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

Asia Occidental

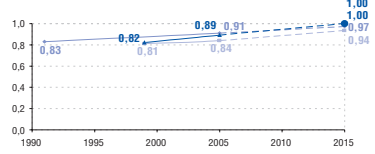
Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



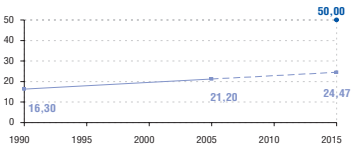
Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



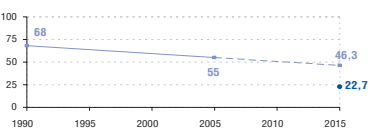
Relación entre niños y niñas en la enseñanza



Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (En porcentaje sobre el total de empleados)



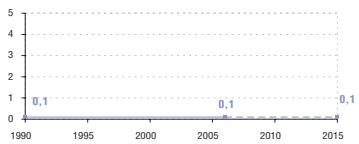
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (Por 1.000 nacidos vivos)



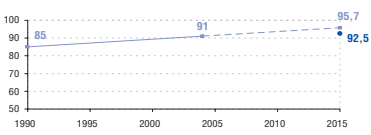
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



Prevalencia de VIH (En porcentaje)



Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)



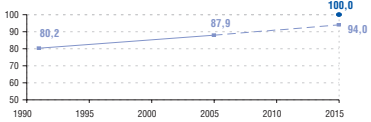
— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

Regiones en desarrollo

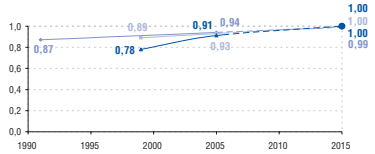
Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



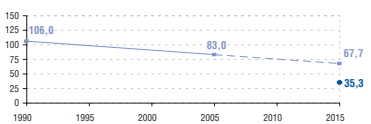
Relación entre niños y niñas en la enseñanza



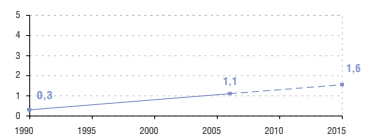
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



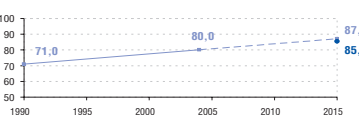
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (Por 1.000 nacidos vivos)



Prevalencia de VIH (En porcentaje)



Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)



— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

RECUADRO 2. OBJETIVO 8. FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

Meta

Indicadores

indicadores conjuntos para las metas 12 a 15

<p>Meta 12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.</p>	<p>Ayuda oficial al desarrollo</p> <p>33. La AOD neta como porcentaje del producto nacional bruto (PNB) de los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (los objetivos son destinar el 0,7% del total del ingreso nacional bruto a la AOD y el 0,15% a los países menos adelantados).</p>
<p>Meta 13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo (AOD) más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.</p>	<p>34. Porcentaje de la AOD destinada a los servicios sociales básicos (educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento).</p> <p>35. Porcentaje de la AOD que no está condicionada.</p> <p>36. Porcentaje de la AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral.</p> <p>37. Porcentaje de la AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo.</p>
<p>Meta 14. Atender a la necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo.</p>	<p>Acceso a los mercados</p> <p>38. Porcentaje de las importaciones de los países desarrollados procedentes de los países en desarrollo admitidas libres de derechos y cupos.</p>
<p>Meta 15. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.</p>	<p>39. Aranceles y cupos medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y confección procedentes de los países en desarrollo.</p> <p>40. Apoyo de los países desarrollados a la agricultura nacional.</p> <p>41. Porcentaje de AOD proporcionada para ayudar a crear capacidad comercial.</p>
<p>Meta 16. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.</p>	<p>Sostenibilidad de la deuda</p> <p>42. Número de países que han alcanzado los puntos de decisión y de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países muy endeudados.</p> <p>43. Alivio de la deuda comprometido según la iniciativa a favor de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME).</p> <p>44. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios de los países de renta baja y media.</p>
<p>Meta 17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.</p>	<p>45. Tasa de desempleo de los jóvenes (comprendidos entre los 15 y los 24 años).</p>
<p>Meta 18. En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.</p>	<p>46. Porcentaje de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables.</p> <p>47. Abonados a líneas de teléfono y celulares por 100 habitantes.</p> <p>48. Ordenadores personales en uso por 100 habitantes y usuarios de Internet por 100 habitantes.</p>

En cuanto al acceso a la educación primaria, todavía persistirá en 2015 cierta desigualdad, en contra de las niñas.³

También el acceso de las mujeres a empleos no agrícolas continuará siendo bajo y no se prevé que se alcance la equiparación de géneros en 2015.

3. Nótese que, en muchos casos, se predice una mayor equiparación en 2015 en el acceso a la educación superior que en la secundaria y la primaria, respectivamente. Este resultado obedece, en gran parte, a que las tasas de crecimiento en los últimos años en los niveles superiores de educación han sido superiores a las correspondientes a los niveles primarios. La extrapolación de esta tendencia a los años venideros provoca este resultado. La conclusión fundamental es que los principales logros hasta ahora han sido en la educación primaria y que los mayores diferenciales existían en la educación secundaria y universitaria.

Persistiría, además, la tendencia creciente de la prevalencia del VIH.

Asia Oriental

La región donde se encuentra China conseguiría cumplir en 2015 con cuatro de los siete objetivos, presentando problemas en el logro de la educación primaria universal, en el que se observa un serio retroceso; en el acceso de las mujeres a puestos de trabajo no agrícolas y en el acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales.

Asia Meridional

En cuanto a Asia Meridional, además del acceso de las mujeres al trabajo tendría pendiente de conseguir en 2015 la reducción de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna y la reducción de la prevalencia del VIH/SIDA. De hecho, el número de fallecidos menores de cinco años por cada 1.000 nacimientos es similar al de África Subsahariana y el porcentaje de partos asistidos por personal sanitario es incluso inferior.

Sudeste Asiático

Esta región plantea de nuevo problemas en el logro de la educación primaria universal y el acceso de las mujeres a puestos de trabajo no agrícolas, si bien en 2015 habría alcanzado el resto de los objetivos. El abastecimiento sostenible de agua en zonas rurales y urbanas tampoco se estima alcanzable en 2015.

Asia Occidental

Por último, Asia Occidental únicamente cumpliría con la equiparación de los ratios de participación de las mujeres en la educación y con la reducción de la prevalencia del VIH/SIDA.

Se estima, asimismo, un incremento del porcentaje de población en situación de pobreza extrema para el año 2015.

Regiones en desarrollo

Una vez realizado el análisis regional se procede a unas consideraciones globales. Si se tiene en cuenta el conjunto de las regiones en desarrollo, el panorama es ambivalente.

El porcentaje de personas con menos de 1 dólar diario en 2004 era del 19,2%. Si continuase esta tendencia, en 2015 el porcentaje de personas pobres sería del 9,5%, por debajo del 15,8% establecido como meta. Ha de señalarse, en todo caso, que el periodo 1995-2004 ha estado marcado por la evolución de China, India e Indonesia y resulta harto complejo que se repliquen las experiencias de estos países, especialmente en África Subsahariana.

El porcentaje de personas con acceso a la educación primaria alcanzaba en 2005 el 87,9% y en 2015, según el procedimiento utilizado, estaría 6 puntos porcentuales por debajo del acceso universal. Las diferencias en el acceso a la educación de hombres y mujeres, a pesar de estar presentes en 2005, estarían prácticamente eliminadas en 2015.

No se dispone de datos agregados correspondientes al acceso de las mujeres a puestos de trabajo no agrícolas, si bien, a juzgar por la información desagregada por regiones resultará muy difícil que se cumpla este objetivo.

El número de fallecimientos de niños menores de 5 años por cada 1.000 nacimientos es en la actualidad de 83. De continuar esta tendencia, se reduciría a 67,7 en 2015, si bien no se alcanzaría el objetivo previsto de 35,5 fallecimientos por cada 1.000 nacimientos. Asimismo, el porcentaje de nacimientos asistidos por personal sanitario es únicamente del 57% y se prevé que se incremente al 66,3%. El objetivo del 75% parece, de nuevo, difícilmente alcanzable.

Por último, el porcentaje de población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento alcanza el 80%. Si la tendencia se mantuviera estable, en 2015 se llegaría a la cifra del 87,1%, superior al 85,5% establecido como objetivo.

3. Objetivo 8: una asociación mundial para el desarrollo

Si bien la responsabilidad principal de alcanzar los ODM del 1 al 7 recae sobre los propios países en desarrollo, los países ricos son responsables del cumplimiento del objetivo octavo: "Fomentar una asociación mundial para el desarrollo", que se refiere a cómo pueden ayudar éstos a los más pobres a alcanzar los otros siete objetivos. Este objetivo, a diferencia de los anteriores, no establece unas metas claramente cuantificables, sino que plantea la necesidad de que los países desarrollados lleven a cabo una serie de políticas globales sin las cuales no será posible erradicar la pobreza y crear un entorno propicio para el desarrollo sostenible de todos los pueblos. Así, el Objetivo 8 contempla varios aspectos que deben abordar los países más ricos (véase Recuadro 2):

- proporcionar más y mejor ayuda oficial para el desarrollo;
- permitir el acceso a los mercados internacionales de los países en desarrollo;
- lograr la sostenibilidad de la deuda externa; y
- facilitar el empleo de los jóvenes, el acceso a medicamentos esenciales y la transferencia de tecnologías a los países en desarrollo.

La responsabilidad de los países del Norte es especialmente decisiva. Sin embargo, mientras los siete primeros

objetivos tienen una fecha concreta para su cumplimiento, el año 2015, las metas que marca el Objetivo 8 no tienen fijado un plazo. Dado que estamos hablando de condiciones previas para el éxito del resto de los objetivos, estos compromisos deberían ser objeto de cumplimiento inmediato.

3.1. La ayuda oficial al desarrollo

Los objetivos a alcanzar en este apartado hacen referencia a la cantidad y calidad de la ayuda de los países donantes.

Desde que los países desarrollados comenzaron a entregar las cantidades comprometidas en la Conferencia de Monterrey, los flujos de AOD iniciaron una senda ascendente, que se ha visto interrumpida en el año 2006, según los últimos datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.⁴

Además, una parte importante del incremento de la ayuda en los últimos años ha ido destinado a ayuda de emergencia, alivio de la deuda y asistencia técnica. Estos tres conceptos, si bien necesarios, no implican la llegada de fondos adicionales a los países más necesitados para la promoción del desarrollo.

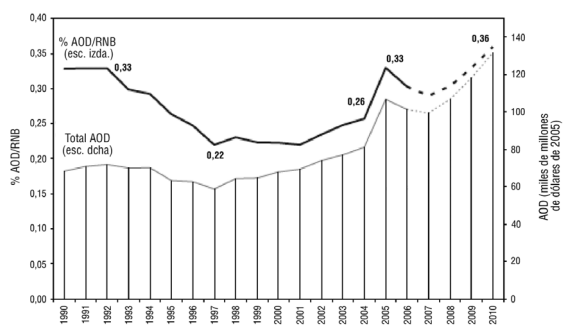
Un reciente informe de Ayuda en Acción⁵ ha denunciado que más del 60% de los flujos de ayuda actuales es "ayuda fantasma", esto es, no focalizada en la reducción de la pobreza; contabilizada doblemente como alivio de la deuda; sobrevalorada e ineficaz, frecuentemente gastada en asistencia técnica; vinculada a la compra de bienes y servicios de los países donantes; pobremente coordinada, con costes de transacción excesivos para los países beneficiarios; no predecible para el país receptor; gastada en servicios a la inmigración en el país donante; aplicada a gastos de administración excesivos... Para que la ayuda fantasma se convierta en ayuda real, el informe reclama un sistema de la ayuda en el que los donantes deban responder por la calidad de la ayuda provista en función de su impacto sobre los derechos básicos de los pobres. En la actualidad, todavía existe un alto porcentaje de la ayuda que subordina las necesidades de los países pobres a las prioridades políticas y comerciales de los donantes.

En concreto, la mayor parte del incremento de la AOD que se produjo en 2005 (un 32% respecto a 2004, hasta los 106.777 millones de dólares) se debió, fundamentalmente, a los programas de condonación de la deuda de Iraq y Nigeria acordados por el Club de París, así como a la ayuda humanitaria prestada a los países afectados por el tsunami y a los programas de reconstrucción de Afganistán e Iraq.

4. DAC-OCDE: www.oecd.org/dac, abril 2007.

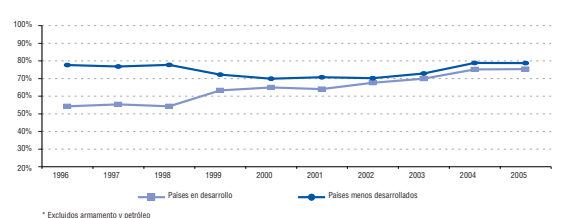
5. ActionAid International (2005): *Ayuda Real: Haciendo que la Ayuda Funcione*.

GRÁFICO 1. AOD neta 1990-2006 y simulación para 2010*
(Miles de millones de dólares de 2005 y porcentaje AOD/RNB)



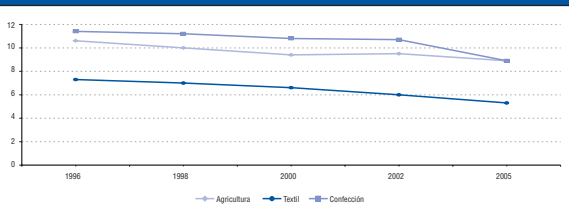
* La simulación para 2010 se basa en los compromisos sobre incrementos de la ayuda asumidos por los países miembros del CAD.
Fuente: DAC-OCDE, abril 2007

Importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo admitidas libres de derechos arancelarios (en porcentaje sobre el total de importaciones)

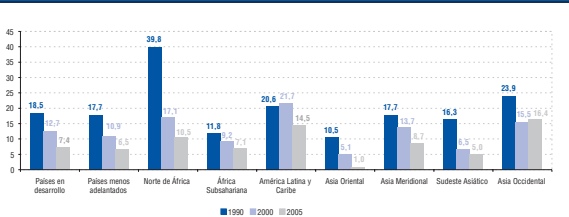


* Excluidos armamento y petróleo

Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas, textiles y confección procedentes de países en desarrollo (en porcentaje)



Servicio de la deuda en porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios



RECUADRO 3. LA PRIVATIZACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA DE LOS PAÍSES DEL SUR

La deuda externa de varios países del Sur, y sobre todo de algunos de los más pobres del mundo, ha retrasado el desarrollo, la lucha contra la pobreza y el financiamiento de la seguridad social en esas naciones durante más de 30 años.

Los gobiernos del Norte e instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que son los principales responsables de esta situación insostenible, han declarado reiteradamente su voluntad de liberar a los países más pobres de la carga de la deuda así como la necesidad de encontrar una verdadera solución. Pero hasta ahora las declaraciones enunciadas y las iniciativas formuladas, como las surgidas de la Cumbre del Grupo de los 8 países más poderosos en 2005 en Gleneagles, han tenido, como mucho, resultados exiguos.

Ahora los países pobres y muy endeudados enfrentan una nueva amenaza, pues se ven obligados a negociar con nuevos acreedores que prestan aun menos atención a sus necesidades y requerimientos: las instituciones financieras privadas.

En los últimos años, una parte cada vez mayor de la deuda externa en poder de agencias oficiales de crédito a la exportación (ACE), bancos privados y en algunos casos incluso países del Norte, se ha vendido en los mercados financieros secundarios y ahora está controlada por instituciones altamente especulativas como los *private equity funds* (fondos de capital privado) y los *hedge funds* (fondos de cobertura).

El mecanismo por el cual esta deuda ha pasado de las instituciones controladas públicamente como las ACE a los mercados especulativos se denomina securitización o titulización, un instrumento por el cual una institución financiera vende créditos de alto riesgo a menor precio a otra compañía financiera o en el mercado financiero secundario.

Una vez que este proceso ha tenido lugar resulta muy difícil, y en algunos casos prácticamente imposible, saber quién controla una parte importante de la deuda externa de algunos de los países más pobres. Como resultado, toda iniciativa futura adoptada a nivel internacional con el propósito de eliminar una parte de esta deuda podría verse seriamente amenazada por estos nuevos mecanismos financieros.

Numerosos países del Sur deben lidiar ahora con esta nueva situación, que representa una amenaza a la realización de los derechos humanos y sociales fundamentales. La securitización y privatización de la deuda es tan sólo uno de los mecanismos financieros que generan graves impactos adversos sobre los habitantes más pobres del planeta. Es imperioso formular y aplicar normas nacionales e internacionales adecuadas para regular y controlar a las potencias financieras y económicas de manera que vuelvan a su función original: ayudar a las personas a mejorar sus vidas, en lugar de representar una seria amenaza para ellas.

Fuente: Andrea Baranes (Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Social Watch Italia), en **En dignidad y derechos. Informe de Social Watch 2007**.

En el caso de África Subsahariana, si descontamos los fondos destinados a Nigeria, la AOD dirigida a la región registró una caída del 1,2% en términos reales, lo que supone un alejamiento de los compromisos acordados por el G-8 en Gleneagles de doblar la ayuda destinada a África para el año 2010.

La posterior caída de la AOD en 2006 (de más de un 5%) se debió a una reducción de los fondos destinados a alivio de la deuda, si bien todavía éstos fueron elevados, por lo que se prevé un nuevo descenso de la AOD en 2007.

Así pues, de seguir la tendencia actual, un gran número de gobiernos no logrará cumplir sus promesas de más y mejor ayuda para los países en desarrollo.

3.2. Comercio internacional

Pero tan importante como esos fondos de AOD que reciben los países en desarrollo es que se permita el acceso de sus exportaciones a los mercados de los países ricos.

Si bien las barreras comerciales han disminuido en los últimos años, continúan siendo elevadas para muchos productos estratégicos de los países más pobres, como los textiles y agrícolas. Además, los subsidios a la producción y a la exportación que aplican los países de la OCDE a determinados productos, especialmente los agrícolas, son otro obstáculo para el comercio de los países en desarrollo.

La Organización Mundial de Comercio (OMC), institución encargada de velar por el interés general en las relaciones comerciales entre países, refleja la estructura de poder del sistema internacional, en la que EE UU y Europa condicionan todos los acuerdos que se producen. No obstante, algunos países en desarrollo (como Brasil, India y Sudáfrica) han ido ganando peso e influencia en este organismo en los últimos años, impidiendo que se firmen acuerdos comerciales perjudiciales para ellos y buscando la apertura de los mercados de los países industrializados. Por todo ello, la Ronda de negociaciones de Doha, calificada como "ronda del desarrollo" y que incluye, entre otros temas, la agricultura y los servicios, lleva ya más de seis años abierta, y los resultados obtenidos hasta ahora son escasos, de poco alcance y a largo plazo.

3.3. Deuda externa

La deuda externa supone una carga insostenible e insostenible para muchos países pobres. Entre las metas del Objetivo 8 se estableció la necesidad de "enfrentar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo". Después de siete años, a pesar de las promesas e iniciativas de cancelación, la deuda externa continúa creciendo y será necesario, aquí también,

que los países ricos realicen mayores esfuerzos para lograr el alivio de la deuda en los países donde ésta es un impedimento para su desarrollo.

En 2005 los países del Sur transfirieron a los países desarrollados más de 510.832 millones de dólares en concepto de pago de la deuda, lo que supone casi cinco veces el flujo de AOD del Norte al Sur.

Si bien en la mayoría de las regiones mundiales en desarrollo se aprecia una disminución del ratio servicio de la

deuda/exportaciones, el coste para muchos países se mide en términos de fondos retirados de los recursos que deberían dedicarse a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Y esas detracciones continúan siendo demasiado para algunos países (según datos del PNUD, los pagos del servicio de la deuda superan el gasto anual en salud y educación en los países pobres). ■

Anexo 1

Países que componen las agrupaciones regionales utilizadas

África Septentrional

Argelia; Egipto; Jamahiriya Árabe Libia; Marruecos; Sáhara Occidental; Túnez.

África Subsahariana

Angola; Benín; Botswana; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camerún; Chad; Comoras; Congo; Costa de Marfil; Djibouti; Eritrea; Etiopía; Gabón; Gambia; Ghana; Guinea; Guinea Ecuatorial; Guinea-Bissau; Kenya; Lesotho; Liberia; Madagascar; Malawi; Malí; Mauritania; Mauricio; Mayotte; Mozambique; Namibia; Níger; Nigeria; República Centroafricana; República Democrática del Congo; República Unida de Tanzania; Reunión; Rwanda; Santo Tomás y Príncipe; Senegal; Seychelles; Sierra Leona; Somalia; Sudáfrica; Sudán; Swazilandia; Togo; Uganda; Zambia; Zimbabwe.

Caribe

Anguila; Antigua y Barbuda; Antillas Neerlandesas; Aruba; Bahamas; Barbados; Cuba; Dominica; Granada; Guadalupe; Haití; Islas Vírgenes Británicas; Islas Vírgenes de los Estados Unidos; Islas Caimán; Islas Turcas y Caicos; Jamaica; Martinica; Montserrat; Puerto Rico; República Dominicana;

Saint Kitts y Nevis; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; Trinidad y Tobago

América Latina

Argentina; Belice; Bolivia; Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Guayana Francesa; Guyana; Honduras; Islas Malvinas (Falkland); México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; Surinam; Uruguay; Venezuela.

Asia Oriental

China; Hong Kong (región administrativa especial de China); Macao (región administrativa especial de China); Mongolia; República de Corea; República Popular Democrática de Corea.

Asia Meridional; Afganistán; Bangladesh; Bhután; India; Irán (República Islámica del); Maldivas; Nepal; Pakistán; Sri Lanka.

Asia Occidental; Arabia Saudita; Bahrein; Chipre; Emiratos Árabes Unidos; Iraq; Israel; Jordania; Kuwait; Líbano; Omán; Qatar; República Árabe Siria; Territorio Palestino Ocupado; Turquía; Yemen.

Fuente: Naciones Unidas.

Anexo 2

MÉTODO DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

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

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

El *método de análisis* elegido es uno más de los posibles para medir el progreso hacia el logro de los ODM. La proyección que se ha realizado parte de esos datos de tendencia, y resulta de comparar el dato del año inicial, 1990 o el posterior más cercano, con el último dato disponible (el más cercano a 2005), aplicando el supuesto de que esa tendencia de evolución de cada indicador permanezca constante hasta 2015. Este supuesto no tiene por qué darse en la realidad, y puede mejorar la tendencia hacia el cumplimiento de los objetivos en una región, pero también ralentizarse o incluso evolucionar en sentido opuesto, de manera que esa región se aleje de su cumplimiento.

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

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

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

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

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

La situación de los Objetivos del Milenio a mitad de camino para 2015

M^a Luisa Gil, Adolfo Cosme Fernández Puente
y M^a Eugenia Callejón
Economistas sin Fronteras

1. Introducción

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000 y el Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo (2002), consolidado posteriormente en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y en el Plan de Implementación de Johannesburgo (2002), son la expresión del compromiso asumido por toda la comunidad internacional, en este principio de siglo, para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) lo más tardar en el año 2015.

El año 2007 marca el punto intermedio en el plazo de quince años establecido por los jefes de Estado y de Gobierno del mundo para alcanzar los ODM. Sin embargo, con los últimos datos disponibles (del año 2005), puede comprobarse que los avances hacia la consecución de los Objetivos del Milenio son insuficientes y que será necesario intensificar los esfuerzos en los próximos años, ya que si continúa la tendencia observada hasta ahora, no se conseguirá alcanzar las metas establecidas.

En el presente capítulo se realiza, en primer lugar, una proyección hacia el año 2015 de la evolución experimentada desde 1990 (año fijado como punto de partida) por las principales regiones mundiales en desarrollo para cada uno de los siete primeros ODM, con el fin de mostrar la posición de cada una de esas regiones en dicho año en el supuesto de que las tendencias observadas persistieran durante los próximos años.¹

Seguidamente, se analiza la situación del Objetivo 8 en sus tres principales vertientes: la ayuda al desarrollo, el comercio internacional y el alivio de la deuda externa, y se constata que los países desarrollados deben cambiar sus

políticas si realmente quieren erradicar la pobreza en el mundo y lograr una globalización que beneficie a los menos desarrollados, tal y como se han comprometido en numerosas ocasiones.

2. Grado de cumplimiento de los objetivos 1 a 7 en 2015

2.1. Metodología

En el presente apartado se realiza una proyección del grado de cumplimiento de los siete primeros Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015, por grandes regiones mundiales (véase Anexo 1). El método de análisis, descrito en el Anexo 2 permite realizar una prospección a través de la tendencia temporal descrita desde 1990, si se asume que las cosas continuarán como hasta ahora. El futuro se pronostica únicamente en base a la tendencia histórica.

Para cada uno de los objetivos, con la excepción del Objetivo 3, se ha elegido una sola meta y un solo indicador de su cumplimiento, los considerados como más representativos del conjunto (véase recuadro 1, donde figuran las metas e indicadores, por objetivo, establecidos por Naciones Unidas). De esta forma, el análisis resulta más simple y permite realizar una aproximación que nos dice si una región se encuentra en la senda correcta para lograr el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en 2015 o no. Con estas proyecciones no tratamos en ningún caso de predecir cuál será la situación de estas regiones al final del periodo.²

Para el Objetivo 1, “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, se ha considerado la meta 1, consistente en “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar al día”. El indicador correspondiente es el porcentaje de población con ingresos inferiores a un dólar, medido en paridad de poder adquisitivo. Nótese, en todo caso, que, pese a la utilidad de este indicador a la hora de cuantificar la pobreza, su poder explicativo se circunscribe a las situaciones de pobreza extrema y pierde poder explicativo en otras situaciones.

1. El trabajo realizado es continuación del estudio sobre el grado de cumplimiento de los ODM que viene desarrollando EsF desde hace varios años. Véanse los capítulos correspondientes a Economistas sin Fronteras en los anteriores anuarios de la Plataforma 2015 y más: *La palabra empeñada*, La Catarata, Madrid, 2004; *Alianzas contra la pobreza*, La Catarata, Madrid, 2005; y *Los Objetivos del Milenio. Movilización social y cambio de políticas*, La Catarata, Madrid, 2006.

2. Para conocer otras metodologías que permiten realizar proyecciones sobre la situación de un país en 2015, puede consultarse H. White y N. Blöndal: “Projecting Progress toward the Millennium Development Goals”, *Research Paper* No. 2007/47, UNU-WIDER 2007.

RECUADRO 1. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM) 1 A 7

Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio

Indicadores para el seguimiento de los progresos*

OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día

1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar al día en paridad del poder adquisitivo (PPA).
2. Coeficiente de la brecha de pobreza (incidencia de la pobreza multiplicada por la profundidad de pobreza).
3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población.

Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre

4. Porcentaje de niños malnutridos entre los menores de 5 años.
5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.

OBJETIVO 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL

Meta 3: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

6. Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria.
7. Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado
8. Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años.

OBJETIVO 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER

Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015

9. Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior.
10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y de los hombres de 15 a 24 años.
11. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.
12. Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales.

OBJETIVO 4: REDUCIR LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS

Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años

13. Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años.
14. Tasa de mortalidad infantil.
15. Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión.

OBJETIVO 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA

Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes

16. Tasa de mortalidad materna.
17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado.

OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

18. Prevalencia de VIH entre las mujeres embarazadas de 15 a 24 años.
19. Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos.
 - 19a. Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo.
 - 19b. Porcentaje de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA.
 - 19c. Tasa de prevalencia de uso de anticonceptivos.
20. Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la asistencia escolar de niños no huérfanos de 10 a 14 años.

Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

21. Tasa de prevalencia y tasa de mortalidad asociadas al paludismo.
22. Proporción de la población en zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo.
23. Tasa de prevalencia y tasa de mortalidad asociadas a la tuberculosis.
24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con DOTS (tratamiento breve bajo observación directa).

OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

25. Proporción de la superficie cubierta por bosques.
26. Relación entre las zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total.
27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1 dólar del producto interno bruto (en PPA).
28. Emisiones de dióxido de carbono (per cápita) y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO).
29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos.

Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

30. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales.
31. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales.

Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios

32. Proporción de población en asentamientos precarios como porcentaje de la población urbana (índice de seguridad de la tenencia).

NOTA: * Objetivos, metas e indicadores vigentes a partir del 8 de septiembre de 2003. En cursiva, los indicadores que se analizan.

Matriz de Grado de Cumplimiento de los ODM previsto para 2015, según la tendencia observada por UN entre 1990 y 2005									
Objetivo	Indicador	REGIONES: Clasificación Naciones Unidas							
		Regiones en desarrollo	África Septentrional	África Subsahariana	América Latina y Caribe	Asia Oriental	Asia Meridional	Sudeste Asiático	Asia Occidental
Objetivo 1. Pobreza extrema y hambre	Indicador 1	140%	165%	43%	55%	250%	101%	240%	-491%
Objetivo 2. Educación primaria universal	Indicador 6	69%	132%	64%	134%	-472%	109%	0%	52%
Objetivo 3. Equidad de género	Indicador 9a	96%	109%	56%	-60%	153%	126%	45%	84%
	Indicador 9b (1)	152%	238%	-46%	-60%	417%	144%	556%	66%
	Indicador 9c (1)	246%	444%	-81%	-174%	324%	124%	365%	162%
	Indicador 11	-	2%	27%	64%	37%	23%	16%	24%
Objetivo 4. Mortalidad infantil	Indicador 13	54%	151%	26%	106%	109%	87%	119%	48%
Objetivo 5. Salud materna	Indicador 17	72%	194%	16%	101%	139%	59%	175%	25%
ODM 6. VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades	Indicador 18	-41%	100%	-37%	-38%	100%	-48%	-45%	100%
Objetivo 7. Medio ambiente	Indicador 30	111%	65%	49%	168%	86%	166%	89%	143%

GC < 0%	Retroceso respecto a la situación de partida (UN: en retroceso)
0% < GC <= 50%	Cumplimiento del objetivo en menos del 50% (UN: Progreso lento)
50% < GC < 100%	Cumplimiento del objetivo en más del 50%, pero no al 100% (UN: Progreso moderado)
GC >= 100%	Cumplimiento del objetivo superior al establecido (UN: Progreso rápido), pero sin erradicar el problema que se pretende paliar
Pleno cumplimiento	Erradicación del problema que pretende paliar el objetivo

GC Grado de cumplimiento
 (1) Nótese que es factible que exista pleno cumplimiento a pesar de que el indicador considerado tenga signo negativo, pues ya se partía de una situación de cumplimiento de dicho objetivo.
 Fuente: EsF.

En el Objetivo 2, “lograr la educación primaria universal”, se ha seleccionado la meta 3, “velar para que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria”. El indicador elegido es la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (por cada cien niños en edad escolar). Al igual que ocurre en el caso anterior, la debilidad de este indicador radicaría, por un lado, en que no contempla el abandono escolar, y por otro, en la insuficiencia de la educación primaria como elemento dinamizador del desarrollo.

En el Objetivo 3, “promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”, se ha elegido la meta 4, “eliminar las desigualdades entre los géneros en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes de fines de 2015”. Como se señaló anteriormente, en este objetivo se han considerado dos indicadores: el primero, la ratio de niñas/niños en la educación primaria, secundaria y terciaria; el segundo, la proporción de mujeres entre los empleados en el sector no agrícola. De esta forma, en primer lugar, se

observa el acceso de las mujeres a la educación, que debería estar equiparado al de los varones, y, en segundo lugar, su acceso a aquellos trabajos que, en principio, profieren una mayor seguridad y estabilidad económica, en este caso los correspondientes al sector no agrícola.

En el Objetivo 4, “reducir la mortalidad infantil”, se ha considerado la meta 5, “reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa mortalidad de los niños menores de 5 años”. El indicador correspondiente es la tasa de mortalidad de menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos.

En el Objetivo 5, “mejorar la salud materna”, se ha tomado como referencia la meta 6, “reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes”. El indicador correspondiente es el porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado. Se barajó la posibilidad de incluir la tasa de mortalidad materna pero, según las Naciones Unidas, la medición de este indicador no resulta del todo fiable.

En el Objetivo 6, “combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades”, se ha seleccionado la meta 7, “haber

detenido y comenzado a reducir, para 2015, la propagación del VIH/SIDA”. El indicador analizado es la prevalencia de VIH entre la población de 15 a 49 años. En este caso, la elección ha estado motivada por el grado de afección de esta enfermedad, que no se circunscribe a zonas concretas del globo, como pudiera ocurrir con el paludismo.

En el Objetivo 7, “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, se ha considerado la meta 10, “reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”, medida a través de la proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales. El motivo de la selección de esta meta entre aquellas propuestas en la Declaración del Milenio, obedece a la posibilidad de cuantificar el grado de consecución del objetivo. El interés de este indicador se justifica, además, por su influencia en materias relativas a salud e higiene.

2.2. Resultados obtenidos

A continuación se procede al análisis del grado de cumplimiento a nivel regional de los ODM. Se han considerado las siguientes regiones de entre las recogidas en la clasificación de las Naciones Unidas: África Septentrional, África Subsahariana, América Latina y Caribe, Asia Oriental, Asia Meridional, Asia Occidental y Sudeste Asiático, recogiendo, de forma gráfica, la evolución de los distintos indicadores mencionados. Se recoge, asimismo, la evolución de los indicadores considerados para el conjunto de las regiones en desarrollo, que va a permitir realizar una aproximación al cumplimiento de los ODM desde el punto de vista global, y nos permite también apreciar las disparidades en la consecución de los ODM no sólo entre regiones, sino entre éstas y el dato global. De esta manera se puede valorar si un acercamiento al objetivo a nivel agregado oculta en realidad marcadas diferencias entre regiones.

En cada uno de los gráficos aparecen las observaciones de 1990 (el año inicial), o el posterior más cercano, y el dato correspondiente al *Informe de 2007* sobre los ODM de las Naciones Unidas (último año disponible), así como la proyección para 2015. En el gráfico aparece, asimismo, el objetivo perseguido para ese año.

Por su parte, la matriz de Grado de Cumplimiento de los ODM en 2015 recoge los distintos indicadores considerados para cada una de las regiones y su grado de cumplimiento medido en términos porcentuales.

África Subsahariana

La región de África al sur del Sáhara es, sin duda, la que mostraría un menor grado de cumplimiento de los objetivos. No sólo no lograría alcanzar las metas establecidas

para 2015, sino que en muchos de los indicadores no se observa siquiera una tendencia favorable en su evolución.

El porcentaje de población con ingresos inferiores a un dólar diario alcanzaba en 2004 el 41,1% y, de continuar con la tendencia, en 2015 se reduciría hasta el 36,6%; lejos del 23,4% establecido como deseable.

Sólo un 83,5% de los niños tendría acceso a la educación primaria universal. La ratio de mujeres sobre varones incluso descendería respecto de las cifras actuales y la participación de las mujeres en puestos de trabajo no agrícolas alcanzaría la discreta cifra del 34%.

Las tasas de mortalidad de los menores de 5 años, a pesar de reducirse, continuarían en 2015 muy por encima de las 62 defunciones por cada 1.000 nacimientos establecidas como objetivo y apenas aumenta, además, el número de nacimientos asistidos por personal sanitario.

La prevalencia del VIH entre personas de 15 a 49 años se situó en 2006 en el 5,7% y en 2015 aumentaría hasta el 7,4%, mostrando una tendencia inversa a la deseable.

Por último, tan sólo un 56% de la población tiene acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua y se prevé que este porcentaje alcance únicamente el 61,5% en 2015.

La región Subsahariana es, pues, la que provoca mayor preocupación y la que debiera concentrar mayores esfuerzos de la comunidad internacional.

África Septentrional

La región del norte y noreste de África presentaría en 2015, según la proyección realizada, un elevado grado de cumplimiento en los indicadores planteados, salvo en el correspondiente al acceso de las mujeres al empleo no agrícola y la proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento del agua.

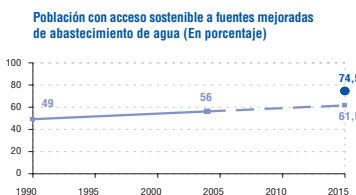
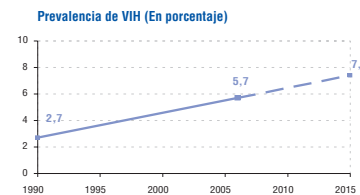
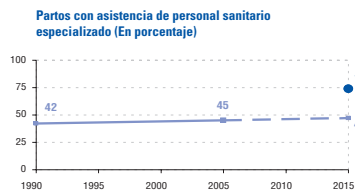
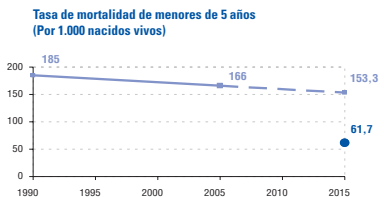
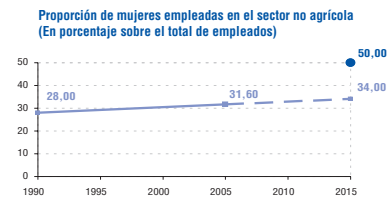
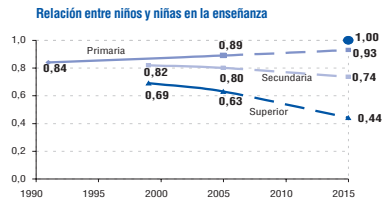
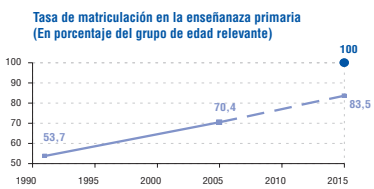
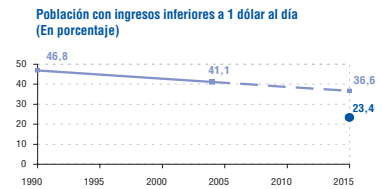
Ha de señalarse, en todo caso, que el incumplimiento del primero de estos dos indicadores es una constante en todas las regiones consideradas. La equiparación de los derechos de las mujeres respecto de los hombres no parece, por tanto, venir determinada únicamente por el acceso a la educación, ya que en el caso del África Septentrional este objetivo parece haberse conseguido, sino por el acceso real de las mujeres a puestos de trabajo de carácter formal.

Latinoamérica y Caribe

Esta región presenta, en general, una evolución favorable, aunque considerablemente lenta en algunos de los indicadores.

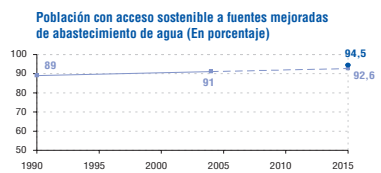
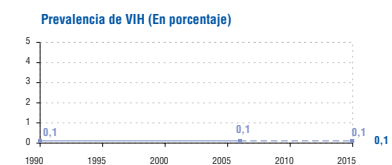
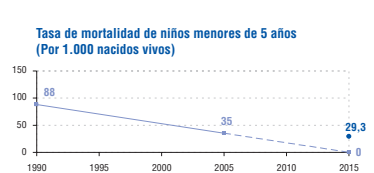
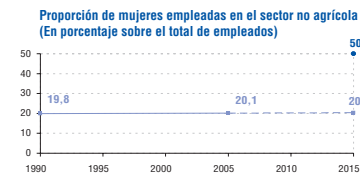
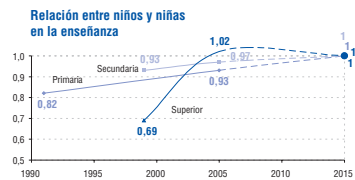
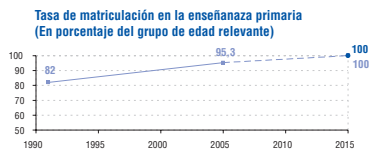
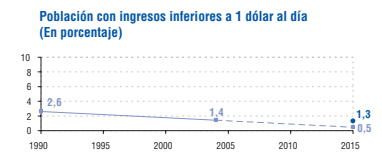
En 2015 aún se estima que un 7,4% de la población viva por debajo del umbral de pobreza de un dólar diario, todavía dos puntos por encima del objetivo.

África Subsahariana



— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

África Septentrional



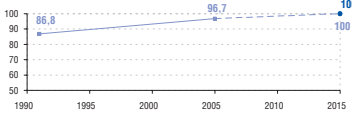
— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

Latinoamérica y Caribe

Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



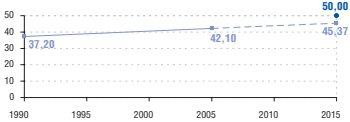
Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



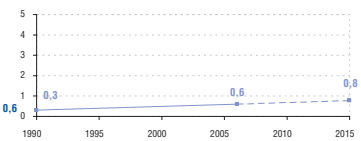
Relación entre niños y niñas en la enseñanza



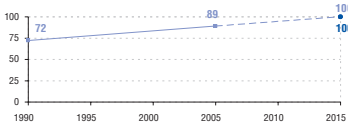
Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (En porcentaje sobre el total de empleados)



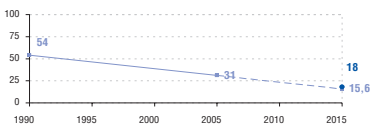
Prevalencia de VIH (En porcentaje)



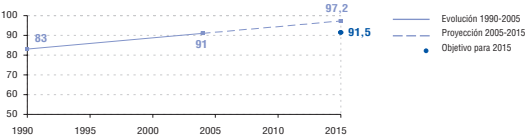
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



Tasa de mortalidad de menores de 5 años

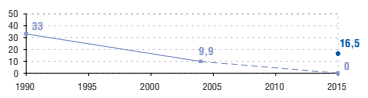


Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)

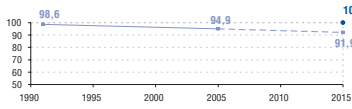


Asia Oriental

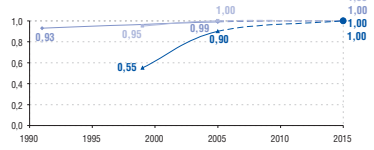
Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



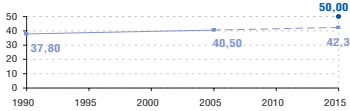
Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



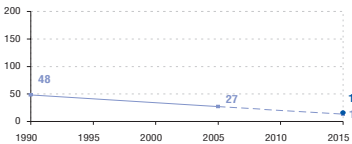
Relación entre niños y niñas en la enseñanza



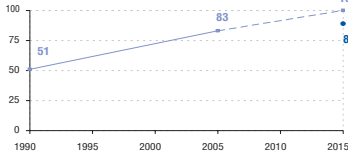
Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (En porcentaje sobre el total de empleados)



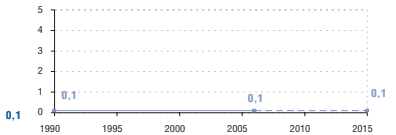
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (Por 1.000 nacidos vivos)



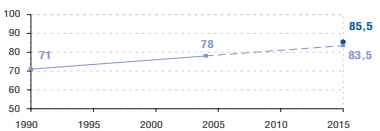
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



Prevalencia de VIH (En porcentaje)



Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)



Asia Meridional

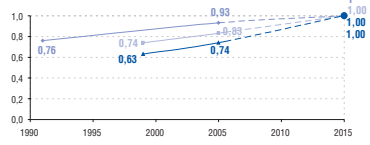
Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



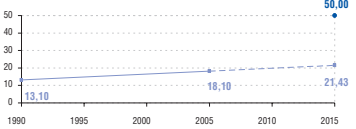
Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



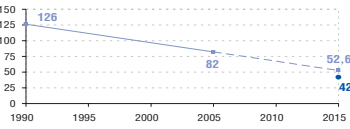
Relación entre niños y niñas en la enseñanza



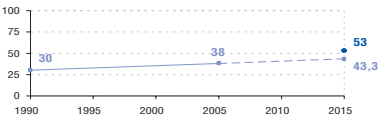
Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (En porcentaje sobre el total de empleados)



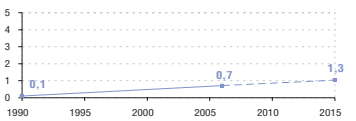
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (Por 1.000 nacidos vivos)



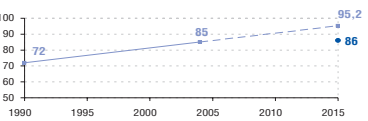
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



Prevalencia de VIH (En porcentaje)



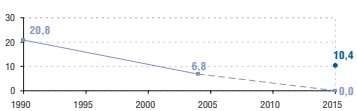
Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)



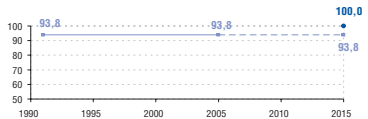
— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

Sudeste Asiático

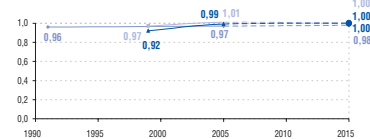
Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



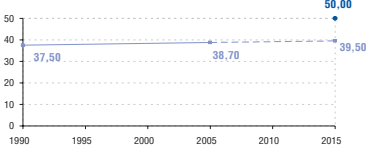
Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



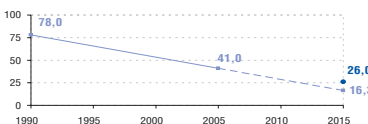
Relación entre niños y niñas en la enseñanza



Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (En porcentaje sobre el total de empleados)



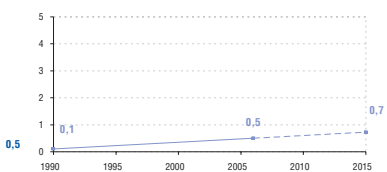
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (Por 1.000 nacidos vivos)



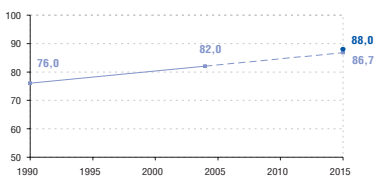
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



Prevalencia de VIH (En porcentaje)



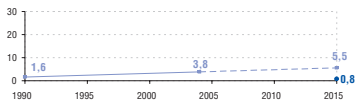
Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)



— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

Asia Occidental

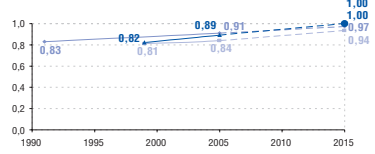
Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



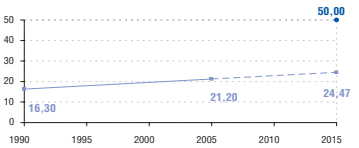
Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



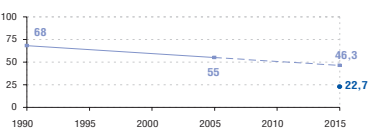
Relación entre niños y niñas en la enseñanza



Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (En porcentaje sobre el total de empleados)



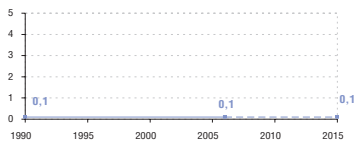
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (Por 1.000 nacidos vivos)



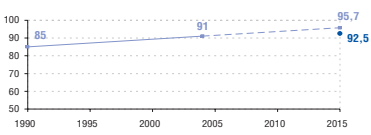
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



Prevalencia de VIH (En porcentaje)



Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)



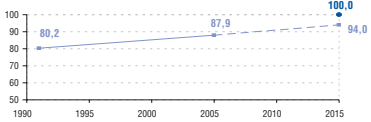
— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

Regiones en desarrollo

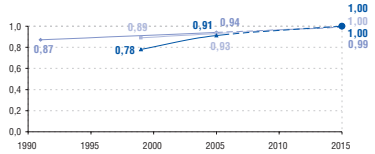
Población con ingresos inferiores a 1 dólar al día (En porcentaje)



Tasa de matriculación en la enseñanza primaria (En porcentaje del grupo de edad relevante)



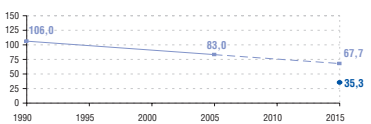
Relación entre niños y niñas en la enseñanza



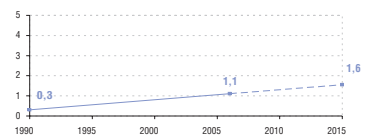
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (En porcentaje)



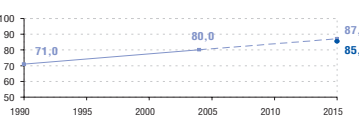
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (Por 1.000 nacidos vivos)



Prevalencia de VIH (En porcentaje)



Población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (En porcentaje)



— Evolución 1990-2005
 - - - Proyección 2005-2015
 ● Objetivo para 2015

RECUADRO 2. OBJETIVO 8. FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

Meta

Indicadores

indicadores conjuntos para las metas 12 a 15

Meta 12.	Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.	Ayuda oficial al desarrollo 33. La AOD neta como porcentaje del producto nacional bruto (PNB) de los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (los objetivos son destinar el 0,7% del total del ingreso nacional bruto a la AOD y el 0,15% a los países menos adelantados).
Meta 13.	Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo (AOD) más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.	34. Porcentaje de la AOD destinada a los servicios sociales básicos (educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento). 35. Porcentaje de la AOD que no está condicionada. 36. Porcentaje de la AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral. 37. Porcentaje de la AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo.
Meta 14.	Atender a la necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo.	Acceso a los mercados 38. Porcentaje de las importaciones de los países desarrollados procedentes de los países en desarrollo admitidas libres de derechos y cupos. 39. Aranceles y cupos medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y confección procedentes de los países en desarrollo. 40. Apoyo de los países desarrollados a la agricultura nacional. 41. Porcentaje de AOD proporcionada para ayudar a crear capacidad comercial.
Meta 15.	Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.	Sostenibilidad de la deuda 42. Número de países que han alcanzado los puntos de decisión y de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países muy endeudados. 43. Alivio de la deuda comprometido según la iniciativa a favor de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). 44. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios de los países de renta baja y media.
Meta 16.	En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.	45. Tasa de desempleo de los jóvenes (comprendidos entre los 15 y los 24 años).
Meta 17.	En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.	46. Porcentaje de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables.
Meta 18.	En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.	47. Abonados a líneas de teléfono y celulares por 100 habitantes. 48. Ordenadores personales en uso por 100 habitantes y usuarios de Internet por 100 habitantes.

En cuanto al acceso a la educación primaria, todavía persistirá en 2015 cierta desigualdad, en contra de las niñas.³

También el acceso de las mujeres a empleos no agrícolas continuará siendo bajo y no se prevé que se alcance la equiparación de géneros en 2015.

3. Nótese que, en muchos casos, se predice una mayor equiparación en 2015 en el acceso a la educación superior que en la secundaria y la primaria, respectivamente. Este resultado obedece, en gran parte, a que las tasas de crecimiento en los últimos años en los niveles superiores de educación han sido superiores a las correspondientes a los niveles primarios. La extrapolación de esta tendencia a los años venideros provoca este resultado. La conclusión fundamental es que los principales logros hasta ahora han sido en la educación primaria y que los mayores diferenciales existían en la educación secundaria y universitaria.

Persistiría, además, la tendencia creciente de la prevalencia del VIH.

Asia Oriental

La región donde se encuentra China conseguiría cumplir en 2015 con cuatro de los siete objetivos, presentando problemas en el logro de la educación primaria universal, en el que se observa un serio retroceso; en el acceso de las mujeres a puestos de trabajo no agrícolas y en el acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales.

Asia Meridional

En cuanto a Asia Meridional, además del acceso de las mujeres al trabajo tendría pendiente de conseguir en 2015 la reducción de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna y la reducción de la prevalencia del VIH/SIDA. De hecho, el número de fallecidos menores de cinco años por cada 1.000 nacimientos es similar al de África Subsahariana y el porcentaje de partos asistidos por personal sanitario es incluso inferior.

Sudeste Asiático

Esta región plantea de nuevo problemas en el logro de la educación primaria universal y el acceso de las mujeres a puestos de trabajo no agrícolas, si bien en 2015 habría alcanzado el resto de los objetivos. El abastecimiento sostenible de agua en zonas rurales y urbanas tampoco se estima alcanzable en 2015.

Asia Occidental

Por último, Asia Occidental únicamente cumpliría con la equiparación de los ratios de participación de las mujeres en la educación y con la reducción de la prevalencia del VIH/SIDA.

Se estima, asimismo, un incremento del porcentaje de población en situación de pobreza extrema para el año 2015.

Regiones en desarrollo

Una vez realizado el análisis regional se procede a unas consideraciones globales. Si se tiene en cuenta el conjunto de las regiones en desarrollo, el panorama es ambivalente.

El porcentaje de personas con menos de 1 dólar diario en 2004 era del 19,2%. Si continuase esta tendencia, en 2015 el porcentaje de personas pobres sería del 9,5%, por debajo del 15,8% establecido como meta. Ha de señalarse, en todo caso, que el periodo 1995-2004 ha estado marcado por la evolución de China, India e Indonesia y resulta harto complejo que se repliquen las experiencias de estos países, especialmente en África Subsahariana.

El porcentaje de personas con acceso a la educación primaria alcanzaba en 2005 el 87,9% y en 2015, según el procedimiento utilizado, estaría 6 puntos porcentuales por debajo del acceso universal. Las diferencias en el acceso a la educación de hombres y mujeres, a pesar de estar presentes en 2005, estarían prácticamente eliminadas en 2015.

No se dispone de datos agregados correspondientes al acceso de las mujeres a puestos de trabajo no agrícolas, si bien, a juzgar por la información desagregada por regiones resultará muy difícil que se cumpla este objetivo.

El número de fallecimientos de niños menores de 5 años por cada 1.000 nacimientos es en la actualidad de 83. De continuar esta tendencia, se reduciría a 67,7 en 2015, si bien no se alcanzaría el objetivo previsto de 35,5 fallecimientos por cada 1.000 nacimientos. Asimismo, el porcentaje de nacimientos asistidos por personal sanitario es únicamente del 57% y se prevé que se incremente al 66,3%. El objetivo del 75% parece, de nuevo, difícilmente alcanzable.

Por último, el porcentaje de población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento alcanza el 80%. Si la tendencia se mantuviera estable, en 2015 se llegaría a la cifra del 87,1%, superior al 85,5% establecido como objetivo.

3. Objetivo 8: una asociación mundial para el desarrollo

Si bien la responsabilidad principal de alcanzar los ODM del 1 al 7 recae sobre los propios países en desarrollo, los países ricos son responsables del cumplimiento del objetivo octavo: "Fomentar una asociación mundial para el desarrollo", que se refiere a cómo pueden ayudar éstos a los más pobres a alcanzar los otros siete objetivos. Este objetivo, a diferencia de los anteriores, no establece unas metas claramente cuantificables, sino que plantea la necesidad de que los países desarrollados lleven a cabo una serie de políticas globales sin las cuales no será posible erradicar la pobreza y crear un entorno propicio para el desarrollo sostenible de todos los pueblos. Así, el Objetivo 8 contempla varios aspectos que deben abordar los países más ricos (véase Recuadro 2):

- proporcionar más y mejor ayuda oficial para el desarrollo;
- permitir el acceso a los mercados internacionales de los países en desarrollo;
- lograr la sostenibilidad de la deuda externa; y
- facilitar el empleo de los jóvenes, el acceso a medicamentos esenciales y la transferencia de tecnologías a los países en desarrollo.

La responsabilidad de los países del Norte es especialmente decisiva. Sin embargo, mientras los siete primeros

objetivos tienen una fecha concreta para su cumplimiento, el año 2015, las metas que marca el Objetivo 8 no tienen fijado un plazo. Dado que estamos hablando de condiciones previas para el éxito del resto de los objetivos, estos compromisos deberían ser objeto de cumplimiento inmediato.

3.1. La ayuda oficial al desarrollo

Los objetivos a alcanzar en este apartado hacen referencia a la cantidad y calidad de la ayuda de los países donantes.

Desde que los países desarrollados comenzaron a entregar las cantidades comprometidas en la Conferencia de Monterrey, los flujos de AOD iniciaron una senda ascendente, que se ha visto interrumpida en el año 2006, según los últimos datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.⁴

Además, una parte importante del incremento de la ayuda en los últimos años ha ido destinado a ayuda de emergencia, alivio de la deuda y asistencia técnica. Estos tres conceptos, si bien necesarios, no implican la llegada de fondos adicionales a los países más necesitados para la promoción del desarrollo.

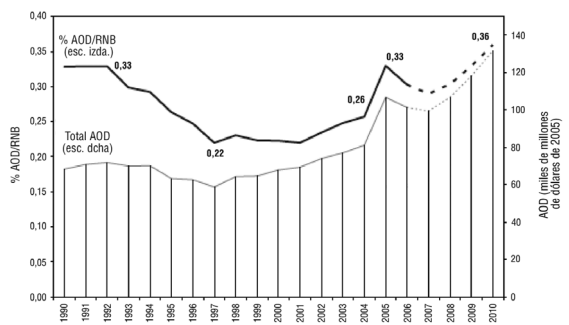
Un reciente informe de Ayuda en Acción⁵ ha denunciado que más del 60% de los flujos de ayuda actuales es "ayuda fantasma", esto es, no focalizada en la reducción de la pobreza; contabilizada doblemente como alivio de la deuda; sobrevalorada e ineficaz, frecuentemente gastada en asistencia técnica; vinculada a la compra de bienes y servicios de los países donantes; pobremente coordinada, con costes de transacción excesivos para los países beneficiarios; no predecible para el país receptor; gastada en servicios a la inmigración en el país donante; aplicada a gastos de administración excesivos... Para que la ayuda fantasma se convierta en ayuda real, el informe reclama un sistema de la ayuda en el que los donantes deban responder por la calidad de la ayuda provista en función de su impacto sobre los derechos básicos de los pobres. En la actualidad, todavía existe un alto porcentaje de la ayuda que subordina las necesidades de los países pobres a las prioridades políticas y comerciales de los donantes.

En concreto, la mayor parte del incremento de la AOD que se produjo en 2005 (un 32% respecto a 2004, hasta los 106.777 millones de dólares) se debió, fundamentalmente, a los programas de condonación de la deuda de Iraq y Nigeria acordados por el Club de París, así como a la ayuda humanitaria prestada a los países afectados por el tsunami y a los programas de reconstrucción de Afganistán e Iraq.

4. DAC-OCDE: www.oecd.org/dac, abril 2007.

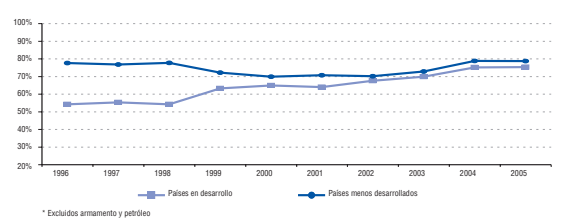
5. ActionAid International (2005): *Ayuda Real: Haciendo que la Ayuda Funcione*.

GRÁFICO 1. AOD neta 1990-2006 y simulación para 2010*
(Miles de millones de dólares de 2005 y porcentaje AOD/RNB)



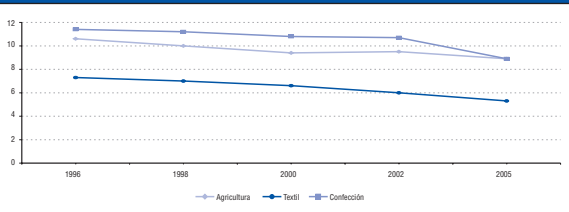
* La simulación para 2010 se basa en los compromisos sobre incrementos de la ayuda asumidos por los países miembros del CAD.
Fuente: DAC-OCDE, abril 2007

Importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo admitidas libres de derechos arancelarios (en porcentaje sobre el total de importaciones)

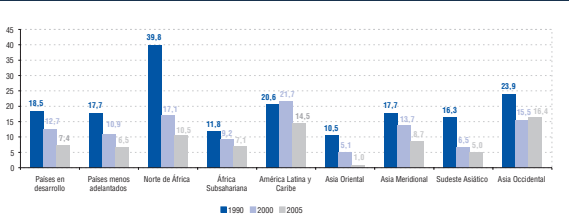


* Excluidos armamento y petróleo

Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas, textiles y confección procedentes de países en desarrollo (en porcentaje)



Servicio de la deuda en porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios



RECUADRO 3. LA PRIVATIZACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA DE LOS PAÍSES DEL SUR

La deuda externa de varios países del Sur, y sobre todo de algunos de los más pobres del mundo, ha retrasado el desarrollo, la lucha contra la pobreza y el financiamiento de la seguridad social en esas naciones durante más de 30 años.

Los gobiernos del Norte e instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que son los principales responsables de esta situación insostenible, han declarado reiteradamente su voluntad de liberar a los países más pobres de la carga de la deuda así como la necesidad de encontrar una verdadera solución. Pero hasta ahora las declaraciones enunciadas y las iniciativas formuladas, como las surgidas de la Cumbre del Grupo de los 8 países más poderosos en 2005 en Gleneagles, han tenido, como mucho, resultados exiguos.

Ahora los países pobres y muy endeudados enfrentan una nueva amenaza, pues se ven obligados a negociar con nuevos acreedores que prestan aun menos atención a sus necesidades y requerimientos: las instituciones financieras privadas.

En los últimos años, una parte cada vez mayor de la deuda externa en poder de agencias oficiales de crédito a la exportación (ACE), bancos privados y en algunos casos incluso países del Norte, se ha vendido en los mercados financieros secundarios y ahora está controlada por instituciones altamente especulativas como los *private equity funds* (fondos de capital privado) y los *hedge funds* (fondos de cobertura).

El mecanismo por el cual esta deuda ha pasado de las instituciones controladas públicamente como las ACE a los mercados especulativos se denomina securitización o titulización, un instrumento por el cual una institución financiera vende créditos de alto riesgo a menor precio a otra compañía financiera o en el mercado financiero secundario.

Una vez que este proceso ha tenido lugar resulta muy difícil, y en algunos casos prácticamente imposible, saber quién controla una parte importante de la deuda externa de algunos de los países más pobres. Como resultado, toda iniciativa futura adoptada a nivel internacional con el propósito de eliminar una parte de esta deuda podría verse seriamente amenazada por estos nuevos mecanismos financieros.

Numerosos países del Sur deben lidiar ahora con esta nueva situación, que representa una amenaza a la realización de los derechos humanos y sociales fundamentales. La securitización y privatización de la deuda es tan sólo uno de los mecanismos financieros que generan graves impactos adversos sobre los habitantes más pobres del planeta. Es imperioso formular y aplicar normas nacionales e internacionales adecuadas para regular y controlar a las potencias financieras y económicas de manera que vuelvan a su función original: ayudar a las personas a mejorar sus vidas, en lugar de representar una seria amenaza para ellas.

Fuente: Andrea Baranes (Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Social Watch Italia), en **En dignidad y derechos. Informe de Social Watch 2007**.

En el caso de África Subsahariana, si descontamos los fondos destinados a Nigeria, la AOD dirigida a la región registró una caída del 1,2% en términos reales, lo que supone un alejamiento de los compromisos acordados por el G-8 en Gleneagles de doblar la ayuda destinada a África para el año 2010.

La posterior caída de la AOD en 2006 (de más de un 5%) se debió a una reducción de los fondos destinados a alivio de la deuda, si bien todavía éstos fueron elevados, por lo que se prevé un nuevo descenso de la AOD en 2007.

Así pues, de seguir la tendencia actual, un gran número de gobiernos no logrará cumplir sus promesas de más y mejor ayuda para los países en desarrollo.

3.2. Comercio internacional

Pero tan importante como esos fondos de AOD que reciben los países en desarrollo es que se permita el acceso de sus exportaciones a los mercados de los países ricos.

Si bien las barreras comerciales han disminuido en los últimos años, continúan siendo elevadas para muchos productos estratégicos de los países más pobres, como los textiles y agrícolas. Además, los subsidios a la producción y a la exportación que aplican los países de la OCDE a determinados productos, especialmente los agrícolas, son otro obstáculo para el comercio de los países en desarrollo.

La Organización Mundial de Comercio (OMC), institución encargada de velar por el interés general en las relaciones comerciales entre países, refleja la estructura de poder del sistema internacional, en la que EE UU y Europa condicionan todos los acuerdos que se producen. No obstante, algunos países en desarrollo (como Brasil, India y Sudáfrica) han ido ganando peso e influencia en este organismo en los últimos años, impidiendo que se firmen acuerdos comerciales perjudiciales para ellos y buscando la apertura de los mercados de los países industrializados. Por todo ello, la Ronda de negociaciones de Doha, calificada como "ronda del desarrollo" y que incluye, entre otros temas, la agricultura y los servicios, lleva ya más de seis años abierta, y los resultados obtenidos hasta ahora son escasos, de poco alcance y a largo plazo.

3.3. Deuda externa

La deuda externa supone una carga insostenible e insostenible para muchos países pobres. Entre las metas del Objetivo 8 se estableció la necesidad de "encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo". Después de siete años, a pesar de las promesas e iniciativas de cancelación, la deuda externa continúa creciendo y será necesario, aquí también,

que los países ricos realicen mayores esfuerzos para lograr el alivio de la deuda en los países donde ésta es un impedimento para su desarrollo.

En 2005 los países del Sur transfirieron a los países desarrollados más de 510.832 millones de dólares en concepto de pago de la deuda, lo que supone casi cinco veces el flujo de AOD del Norte al Sur.

Si bien en la mayoría de las regiones mundiales en desarrollo se aprecia una disminución del ratio servicio de la

deuda/exportaciones, el coste para muchos países se mide en términos de fondos retirados de los recursos que deberían dedicarse a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Y esas detracciones continúan siendo demasiado para algunos países (según datos del PNUD, los pagos del servicio de la deuda superan el gasto anual en salud y educación en los países pobres). ■

Anexo 1

Países que componen las agrupaciones regionales utilizadas

África Septentrional

Argelia; Egipto; Jamahiriya Árabe Libia; Marruecos; Sáhara Occidental; Túnez.

África Subsahariana

Angola; Benín; Botswana; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camerún; Chad; Comoras; Congo; Costa de Marfil; Djibouti; Eritrea; Etiopía; Gabón; Gambia; Ghana; Guinea; Guinea Ecuatorial; Guinea-Bissau; Kenya; Lesotho; Liberia; Madagascar; Malawi; Malí; Mauritania; Mauricio; Mayotte; Mozambique; Namibia; Níger; Nigeria; República Centroafricana; República Democrática del Congo; República Unida de Tanzania; Reunión; Rwanda; Santo Tomás y Príncipe; Senegal; Seychelles; Sierra Leona; Somalia; Sudáfrica; Sudán; Swazilandia; Togo; Uganda; Zambia; Zimbabwe.

Caribe

Anguila; Antigua y Barbuda; Antillas Neerlandesas; Aruba; Bahamas; Barbados; Cuba; Dominica; Granada; Guadalupe; Haití; Islas Vírgenes Británicas; Islas Vírgenes de los Estados Unidos; Islas Caimán; Islas Turcas y Caicos; Jamaica; Martinica; Montserrat; Puerto Rico; República Dominicana;

Saint Kitts y Nevis; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; Trinidad y Tobago

América Latina

Argentina; Belice; Bolivia; Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Guayana Francesa; Guyana; Honduras; Islas Malvinas (Falkland); México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; Surinam; Uruguay; Venezuela.

Asia Oriental

China; Hong Kong (región administrativa especial de China); Macao (región administrativa especial de China); Mongolia; República de Corea; República Popular Democrática de Corea.

Asia Meridional; Afganistán; Bangladesh; Bhután; India; Irán (República Islámica del); Maldivas; Nepal; Pakistán; Sri Lanka.

Asia Occidental; Arabia Saudita; Bahrein; Chipre; Emiratos Árabes Unidos; Iraq; Israel; Jordania; Kuwait; Líbano; Omán; Qatar; República Árabe Siria; Territorio Palestino Ocupado; Turquía; Yemen.

Fuente: Naciones Unidas.

Anexo 2

MÉTODO DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

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

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

El *método de análisis* elegido es uno más de los posibles para medir el progreso hacia el logro de los ODM. La proyección que se ha realizado parte de esos datos de tendencia, y resulta de comparar el dato del año inicial, 1990 o el posterior más cercano, con el último dato disponible (el más cercano a 2005), aplicando el supuesto de que esa tendencia de evolución de cada indicador permanezca constante hasta 2015. Este supuesto no tiene por qué darse en la realidad, y puede mejorar la tendencia hacia el cumplimiento de los objetivos en una región, pero también ralentizarse o incluso evolucionar en sentido opuesto, de manera que esa región se aleje de su cumplimiento.

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

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

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

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

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

La agenda pendiente de nuestra cooperación

Plataforma 2015 y más

Estamos a pocos meses de finalizar una legislatura especial para la cooperación internacional al desarrollo en España. Especial porque, sin lugar a dudas, en esta legislatura se han realizado en políticas de cooperación más avances que en todas las anteriores juntas. El incremento de fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), las reformas de los marcos de financiación y diálogo con las ONG, la creación y puesta en marcha del Plan África, la orientación del Plan Director de Cooperación a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la lucha contra la pobreza, el incremento de las contribuciones a los organismos multilaterales de cooperación no reembolsable como el PNUD, o la progresiva introducción en la gestión de los criterios sobre calidad y eficacia de la ayuda adoptados internacionalmente en la Declaración de París son algunos de los elementos que han contribuido a mejorar significativamente el concurso de la contribución española al desarrollo internacional. Estas líneas no pretenden examinar o matizar cada uno de estos elementos para ofrecer una opinión valorativa sobre la gestión del gobierno en materia de cooperación. Otros estudios e informes ya se encargan de ello y podrán, con mucho más rigor que nosotros, establecer cuál ha sido la profundidad y el acierto de todas y cada una de las acciones realizadas. Por nuestra parte, y poniendo la mirada en el largo plazo creemos que habiendo dado los primeros pasos de un ciclo de reformas y cambios que servirán para “homologar” y normalizar nuestro sistema respecto a los países donantes de nuestro entorno, así como con el marco multilateral y comunitario, lo largo, duro y difícil del proceso iniciado no puede hacernos olvidar que los verdaderos retos empiezan a partir de ahora. Y precisamos aquí algunos de los elementos que la cooperación española deberá abordar sin demora y con acierto para poderse sentir orgullosa de sí misma. No podemos olvidar que el sistema de cooperación española “heredado” por este gobierno se había estado alejando progresivamente de las prácticas, postulados y compromisos establecidos en la comunidad internacional. Teniendo esta perspectiva presente, cabe situar esta legislatura como la de la recuperación del tiem-

po perdido, aunque el futuro exigirá esfuerzos mayores y decisivos.

Consolidación de las políticas de cooperación para el desarrollo

En primer lugar es preciso hablar de la necesidad de consolidación de los cambios más relevantes, aquellos que procuran que la política de cooperación internacional sea dirigida al desarrollo humano y a la lucha contra la pobreza. El próximo año se emprenderá la elaboración de un Plan Director 2009-2012, que debe profundizar y mejorar en algunos aspectos respecto del anterior. Será el primer test mediante el cual comprobar cuáles son las posibilidades de nuestro sistema de cooperación internacional de caminar hacia las prácticas de algunos países europeos, como los nórdicos, que han sido referentes de la cooperación internacional al desarrollo desde hace años. Aún queda mucho camino por recorrer y los cambios emprendidos no son suficientes ni garantizan por sí mismos la permanencia y coherencia definitiva para nuestro sistema de cooperación. Es muy posible que apenas se haya iniciado un camino en algunos de sus aspectos fundamentales, que deberá ser refrendado y acelerado para que realmente la cooperación internacional para el desarrollo pueda ser considerada como un conjunto de políticas y acciones relevantes para la finalidad que la propia Ley de Cooperación establece: el desarrollo humano y sostenible.

En la *Plataforma 2015 y más* hemos hecho hincapié desde nuestros inicios en tres aspectos fundamentales que guían nuestra acción y sobre los que insistimos en estas líneas, puesto que consideramos que contienen los retos pendientes más importantes para nuestra cooperación internacional para el desarrollo. Para nosotros, la dimensión política de la cooperación es un aspecto fundamental y que no puede ser obviado, por ello las políticas de cooperación están obligadas a “salir de sí mismas” y a procurar establecer mecanismos que garanticen que las principales políticas públicas gubernamentales sean coherentes con los principios de solidaridad y lucha contra la pobreza. Esta coherencia de políticas exige, por lo tanto, aspectos de reforma institucional relevantes, que a la vez que mejoren la calidad de nuestras acciones de cooperación desde aquí,

contribuyan a canalizar y favorecer los procesos de reforma institucional en los países en desarrollo. Por último, y también relacionado con lo anterior, consideramos esencial el fortalecimiento de los espacios de participación social y democrática en el diseño y ejecución de las políticas públicas de lucha contra la pobreza. Estas cuestiones no obvian la necesidad de seguir fortaleciendo y profundizando en los cambios que se han venido produciendo en estos últimos años para consolidarlos en nuestro sistema de cooperación. Sigue siendo particularmente importante mantener y cumplir el compromiso de incremento de la AOD hasta alcanzar el 0,7%, descontando del mismo las cuantías provenientes de programas de condonación y conversión de deuda que actualmente inflan estas cantidades. Igual que mantener el incremento, es imprescindible profundizar en la distribución del presupuesto para reforzar definitivamente la orientación de la ayuda española hacia servicios sociales básicos, consolidar la prioridad geográfica destinando mayores recursos a los Países Menos Adelantados (PMA), y realizar una política multilateral más activa y selectiva que acompañe a las aportaciones españolas a los organismos internacionales no financieros. Por último, hay que mencionar la necesidad de desechar de nuestra ayuda aquellas prácticas que condicionan las aportaciones a la compra de bienes y servicios españoles. Ésta es una meta explícitamente mencionada por la Declaración de París, según la cual la conocida como “ayuda ligada” debe desaparecer para permitir que la AOD sea destinada a los intereses específicos de la cooperación y no sea confundida ni alterada por intereses exportadores españoles.

La Declaración de París: mejor ayuda

La mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda al desarrollo no es un reto únicamente español. A pesar de las debilidades obvias por la falta de concreción de algunas metas propuestas para desarrollar la denominada Declaración de París, existen suficientes elementos como para que puedan servir de reorientación de las prácticas habituales de la cooperación internacional al desarrollo, demasiado arbitrarias, imprevisibles y ligadas a intereses de los países donantes tal y como la existencia de la propia declaración pone de manifiesto. En innumerables ocasiones hemos dicho que tan importante (si no más) como el incremento de la inversión en AOD, es la necesidad de mejorar significativamente la calidad de la misma. En el sistema español esta tarea es aún ingente, teniendo en cuenta que la dispersión de la ayuda es todavía una característica muy reconocible en el sistema español. El reto en el caso español ha de abordarse teniendo en cuenta el peso creciente de la cooperación descentralizada española. Los avances en complementariedad de políticas y acciones de cooperación entre las dife-

rentes administraciones deben nutrirse de los principios de la Declaración de París.

Es una expectativa razonable, aunque tendrá que ser corroborada con el tiempo y la experiencia, que el nuevo modelo de financiación para ONGD recién iniciado mediante los convenios, contribuya positivamente al desarrollo del principio de armonización y de alineamiento de la ayuda española, por lo menos en lo que se refiere a las acciones realizadas en el marco de dichos convenios. La aportación que las ONGD pueden realizar en el marco de dicha colaboración habrá de influir necesariamente en la adopción de los principios de la declaración, sirviendo como retroalimentación a las propuestas que en este sentido realiza la administración por sí sola. Sería deseable que este tipo de colaboraciones no escatimen esfuerzos en mecanismos de evaluación crítica que permitan explotar sus potencialidades. La mejora de la rendición de cuentas y la orientación de los trabajos a la obtención de resultados exige un cambio de costumbres y hábitos de planificación y gestión para todos los actores implicados en la cooperación. Las ONGD, particularmente, pueden aportar relaciones fuertes y específicas con organizaciones sociales de los países en desarrollo, con los que también deberá aplicar principios de alineamiento y fortalecer su capacidad de apropiación, así como una estrecha relación con la opinión pública y la sociedad española en general.

La Declaración de París requiere una interpretación más amplia, que garantice en su aplicación un papel fundamental en el establecimiento de las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza sobre las que los donantes deberán alinearse, que a menudo la sociedad civil de los países en desarrollo no logra jugar. Por eso la Declaración de París y su posterior desarrollo también nos interpela a las ONG en nuestra función de vigilancia y seguimiento de las políticas públicas gubernamentales. Desde nuestra participación en las acciones de cooperación podemos y debemos trabajar en sintonía con los principios de apropiación, alineamiento y armonización de la ayuda. Compartiendo espacios y experiencias con organizaciones sociales que exigen a sus gobiernos participación social en el diseño de sus estrategias de lucha contra la pobreza y eficacia en la gestión de las mismas. Sirviendo de interlocutores y animadores de los procesos de participación y fortalecimiento de la sociedad civil, con la finalidad de construir sujetos potentes y agentes comprometidos con el desarrollo de sus pueblos.

Coherencia de políticas

La importancia relativa de la cooperación en términos cuantitativos es muy baja, ya se sabe que apenas alcanza ahora, según las previsiones presupuestarias para 2008, después de duplicarse en estos años, el 0,5% de nuestra renta. Pero

la importancia de la cooperación en términos de influencia política debe ser mucho más relevante. El conjunto de la acción exterior de un país como España está conformada por innumerables acciones y relaciones, pero debe estar determinada, en todo caso, por la coherencia con los principios y objetivos que las políticas de cooperación señalan explícitamente. Estos principios no son otros que los del desarrollo internacional formulados por las diferentes cumbres y resoluciones: desarrollo humano y sostenible con equidad de género. Por lo tanto, es preciso examinar todas las políticas públicas desde estos principios, sobre todo aquellas que influyen de forma determinante en las condiciones y oportunidades de desarrollo de los pueblos. Así, nuestras actuaciones en materia de negociación comercial y financiera, en defensa de los derechos humanos, sobre medio ambiente y sobre paz y seguridad, en el seno de las instituciones multilaterales, y en el propio marco europeo, debe ser una acción comprometida seriamente con la promoción del desarrollo sostenible, humano y equitativo en todo el mundo. La lucha contra la pobreza exige políticas específicas de cooperación internacional para el desarrollo, pero nada tendrán éstas que esperar (y menos que nada, resultados concretos) si el resto de políticas que nuestro país despliega no contribuyen igualmente a abordar las causas de la pobreza. Es preciso transitar de buenas políticas de cooperación hacia auténticas políticas públicas de desarrollo. En este sentido, existen cuestiones pendientes de gran calado. Abordaremos someramente las cuestiones referidas a la coherencia interna de las políticas de cooperación (FAD y deuda externa, fundamentalmente), y a las que tienen que ver con la coherencia con el resto de políticas públicas que intervienen en los procesos de desarrollo.

Respecto a la coherencia interna de las políticas de cooperación, aún arrastramos inercias procedentes de un sistema que ha sido bicéfalo en su dirección política, a pesar de que la Ley de Cooperación del año 1998 establecía la dirección única, responsabilidad de Exteriores. Aún la coordinación interna entre las Secretarías de Estado de Cooperación Internacional y la Secretaría de Estado de Comercio no logran establecer acuerdos básicos respecto a la comprometida disminución de los instrumentos de ayuda ligada y de la reforma de los instrumentos que generan deuda externa (FAD y GESCE). La aprobación de la Ley de Deuda Externa, hace ahora un año, se puede considerar en algunos aspectos una buena iniciativa, dependiendo de la coherencia con que se desarrollen algunas de sus disposiciones adicionales. No podemos olvidar, que los principales "enemigos" declarados de dicha ley, y de la anunciada reforma de los instrumentos FAD y CESCE son las asociaciones de empresarios exportadores. Serán precisos todos los esfuerzos y toda la voluntad política, así como todas las presiones

por parte de la concienciada sociedad civil para configurar nuevos instrumentos que supongan realmente prácticas más coherentes en el interior del sistema de cooperación.

La coherencia de políticas nos exige situar la mirada en dos planos diferentes. De un lado, en el ámbito de las políticas de las que nuestro gobierno es responsable directo y, de otro, en aquellas políticas que dependen de espacios multilaterales o comunitarios, y ante las cuales cabe analizar la posición española en los debates sobre su construcción y posterior desarrollo. En este segundo plano hay que mencionar de forma especial por su importancia cuál es la participación española en el espacio político europeo. Entre ambos espacios se definen las políticas españolas de inmigración, de expansión comercial, de medio ambiente y de finanzas públicas. Existen grandes cuestiones por abordar en dichas políticas para que éstas puedan ser contribuyentes claras a los principios y compromisos internacionales de lucha contra la pobreza. Éstas son algunas.

En el ámbito multilateral destaca la escasa influencia española en las instituciones de la denominada arquitectura financiera internacional. Además, teniendo en cuenta la enorme descentralización del poder político internacional, lo que repercute directamente en la dispersión y falta de coordinación en las políticas de ayuda, hay que lamentar que el principio de coherencia de políticas brille por su ausencia en la Declaración de París. A pesar de que ésta logre, con el tiempo y superando muchas dificultades, establecer buenos marcos de coordinación entre donantes y de éstos con receptores, no podemos esperar de su aplicación ninguna aportación relevante en la necesidad de vincular las grandes políticas con los objetivos de desarrollo. Ya durante los debates internos del CAD para alcanzar dicha Declaración, un conjunto de países en desarrollo hicieron propuestas de inclusión del principio de coherencia de políticas, propuestas que no lograron éxito alguno con la justificación de que se estaba tratando de ayuda y no de comercio.

España, por su parte, debe gran parte de su bienestar económico al entorno europeo al que pertenece, al menos económica y comercialmente. La Unión Europea es un actor muy relevante en el marco de las negociaciones comerciales internacionales, mediante las cuales puede contribuir a generar oportunidades de desarrollo para los países empobrecidos o todo lo contrario. Gran parte de la seriedad que finalmente tenga el compromiso de la Unión Europea con la lucha contra la pobreza puede medirse en función del modelo de desarrollo que propone mediante sus negociaciones. En el área del comercio internacional agropecuario y pesquero vigente en la Unión Europea persiste un sistema de subvenciones que privilegia a las grandes compañías agroexportadoras, perjudicando no sólo a los productores y productoras de los países empobrecidos, también a las alter-

nativas de producción ecológica y orgánica que cada vez más empresas y unidades familiares emprenden en nuestro territorio en medio de muchas dificultades y poco apoyo. Los compromisos del milenio y los retos del desarrollo sostenible internacional nos exigen transitar sin demora hacia otro modelo de relación con el agua, la energía, la alimentación y el consumo de bienes en general. La posición española en los debates europeos sobre esta materia no está destacando en la defensa de los compromisos acordados internacionalmente, ni en su apuesta por un sistema de comercio internacional basado en los estándares laborales sociales y medioambientales que disfrutamos en la UE y la defensa de la soberanía alimentaria, en la soberanía de los recursos naturales y en la promoción de las oportunidades para los países empobrecidos.

Al mismo entorno europeo debemos nuestras políticas de fronteras, que son el símbolo más dramático de los límites de la globalización. Las experiencias iniciadas desde la perspectiva del discutido codesarrollo deben ser evaluadas desde los principios de la cooperación. No será fácil “gestionar” el derecho a la movilidad de las personas, debido a la gigantesca –y creciente– brecha entre los países europeos y los africanos o latinoamericanos, pero no parece de recibo vincular políticas de restricción a la movilidad con nuestras políticas de ayuda. Para luchar contra las mafias nada mejor que luchar contra el prohibicionismo y establecer políticas para la prevención. La única prevención de las dramáticas consecuencias que la ilegalidad aporta a las migraciones masivas es conceder oportunidades de desarrollo justo a los países empobrecidos. No sirve de mucho abrir oportunidades de emigración a las personas más preparadas y capaces de los países “emisores”, como ha declarado recientemente el presidente de la Comisión Europea. Esta perspectiva basada en el derecho a la movilidad con dignidad debe guiar también el desarrollo de nuestras políticas de fronteras, de inmigración y del mercado laboral, asegurando que todas ellas contribuyen sin ambigüedades al desarrollo social de los países llamados “emisores”. Del mismo modo, el enorme circulante financiero en forma de remesas no puede sustituir a las aportaciones públicas ni privadas que la sociedad española en su conjunto debe realizar en la financiación para el desarrollo. No parece un buen ejemplo que las rentas de nuestro trabajo sean para el consumo y las de los inmigrantes para el desarrollo, puesto que este diferente tratamiento respecto de los “ahorros” según sean de ciudadanos originarios o emigrados vuelve a reproducir las asimetrías existentes entre sociedades. El principio de corresponsabilidad compartida pero diferenciada debería actuar más bien al revés: más quien más tiene, también más, quién más responsabilidad tiene. En este sentido, no es de recibo tratar las remesas como fuente de un nuevo

mecanismo de financiación para el desarrollo, al menos sin antes haber logrado establecer un impuesto global sobre la especulación financiera. Tenemos experiencia suficiente para valorar la importancia de nuestros impuestos en la financiación de las políticas sociales y de los mecanismos de redistribución. La financiación al desarrollo internacional precisa establecer mecanismos impositivos de carácter global, especialmente sobre las finanzas especulativas. Las ganancias de las bolsas deben servir para financiar el desarrollo internacional, desde luego antes de detraer porcentajes de las remesas.

Reformas institucionales para el desarrollo

Hay al menos tres aspectos bien diferenciados sobre los que son precisas reformas institucionales de gran calado en los que la *Plataforma 2015 y más* ha venido insistiendo. Reforma de las instituciones de “gobierno” mundial, reforma institucional del sistema de cooperación español y reforma institucional en los países en desarrollo como condición para alcanzar el desarrollo.

Respecto a la primera de las cuestiones, el papel de España en la elaboración y defensa de las propuestas de “democratización” de las instituciones internacionales no es al menos visible. En el marco de las propuestas existentes, casi siempre procedente de voces de la sociedad civil articulada y con cierto marchamo peyorativo de “alternativismo”, no existen suficientes voces gubernamentales claras y definidas que apelen a la necesidad de reforma del sistema de detentación del poder en dichas instituciones. Ni con respecto a las fórmulas de voto ponderado que garantizan que las decisiones más relevantes no se escapen de las manos de los países más desarrollados, ni con respecto a la modificación de las condicionalidades macroeconómicas que los países en desarrollo deben aceptar para acceder al crédito financiero en el sistema. Los límites de la institucionalidad de la llamada arquitectura financiera internacional están claros y se basan en postulados que ya tienen más de sesenta años cuando se crearon y se perfilan con claridad para el mantenimiento de fuerzas en la distribución de la renta y del poder vigentes. En ningún caso las instituciones financieras internacionales fueron creadas para financiar el desarrollo desde una perspectiva de problemática global con responsabilidad compartida pero diferenciada de los diferentes actores de la comunidad internacional. Esta tarea se “asignó” (y sigue asignada) al mercado, por lo que el carácter de la financiación internacional para el desarrollo gestionado por estas entidades sigue siendo marcadamente subsidiario. Una ciudadanía global precisa de instituciones globales que la representen y que se responsabilicen de garantizar la extensión de los derechos de forma igualmente global.

En esta línea y de manera más concreta, es preciso mirar con mucho menos recelo las nuevas iniciativas que surgen, particularmente en el entorno latinoamericano, que sin poder recibir un apoyo irrestricto y ciego por parte de nadie, no pueden tampoco ser objeto de suspicacia o indiferencia permanentemente. Tanto la iniciativa Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) como el recién creado Banco del Sur suponen, al menos, intentos alternativos que sí contemplan entre sus prioridades el perfil social del desarrollo, medidas para resolver las asimetrías entre los países y la lucha contra la pobreza y por el desarrollo sostenible, como problemas regionales/globales que precisan de políticas específicas de regulación para su solución y su gestión.

También el marco de Naciones Unidas precisa de una reforma en profundidad, que aunque inicialmente lanzada por el anterior Secretario General precisa apoyos políticos relevantes de países, especialmente de los países desarrollados. Dichas reformas deben profundizar en la democracia interna y orientarse hacia la construcción de un marco de gobernabilidad mundial con mecanismos vinculantes para los gobiernos y para el sector privado transnacional.

Por otro lado, en el momento de cerrar la elaboración de estas líneas, está a punto de finalizar el anunciado proceso de reforma institucional de la AECI. Las expectativas respecto de esta reforma son enormes, por diversas razones: la principal deriva del hecho de que la AECI es por ley el núcleo articulador de las políticas de cooperación española dirigidas al desarrollo. Además, de consolidarse el incremento de AOD orientándolo a desarrollo humano, será la cooperación bilateral no reembolsable la que, en buena lógica, debe multiplicarse, y ésta es responsabilidad de la AECI. Además, esta reforma, largamente demandada por los agentes sociales de la cooperación, es imprescindible para lograr que muchos de los cambios iniciados recientemente puedan derivar en verdaderas políticas de desarrollo. El sistema legal e institucional español precisa ganar en agilidad y flexibilidad para adaptarse a las funciones específicas que el sistema de cooperación debe realizar. En este sentido, podríamos considerar enormemente frustrante una reforma que no superara con claridad los constreñimientos y los límites habituales de la Administración española, que jamás se pensó con la mirada puesta en jugar un papel de gran relevancia e influencia en el sector de la cooperación exterior. En el alcance que tenga finalmente esta reforma se juega la capacidad que el sistema de cooperación español tendrá en el futuro de diseñar y ejecutar políticas de cooperación sin que éstas dependan de otros intereses propios del servicio exterior español, espacio tradicionalmente representado por el cuerpo diplomático. Es imprescindible ir construyendo un espacio político independiente y propio

para los objetivos e intereses de la cooperación internacional al desarrollo. Tal y como hemos venido haciendo en años anteriores, seguiremos con interés y exigencia crítica el devenir de la reforma, poniendo especial cuidado en lograr una Agencia de desarrollo con capacidad institucional para construir equipos necesariamente multidisciplinarios que incorporen a personas, hombres y mujeres, con experiencia y profesionalidad, donde puedan encontrar un espacio laboral digno en el que realizar una carrera profesional, al tiempo que contribuyen con su trabajo y experiencia al despegue definitivo de nuestra cooperación.

Por último, aunque no menos importante, nos fijamos en la necesaria vinculación entre reformas institucionales democráticas y desarrollo. Esta relación, aunque estrecha, ha demostrado ser enormemente compleja. Desde la perspectiva de las organizaciones sociales sabemos, y de ello nos hacemos eco frecuentemente, de las dificultades que las organizaciones de sociedad civil encuentran en sus países para desarrollar su labor en espacios realmente democráticos y de participación social en los que expresar sus reivindicaciones de derechos y sus propuestas de desarrollo. Desde la búsqueda compartida de una nueva asociación para el desarrollo, las organizaciones sociales no nos conformamos con estrategias de reducción de pobreza que únicamente representen los intereses de las élites y las oligarquías en algunos países. El reto del desarrollo humano y social y el de la participación democrática y los derechos de ciudadanía, están vinculados tan estrechamente que no podemos pensar en avanzar en uno de ellos sin avanzar en los otros. De ahí que nos parezca también muy relevante el necesario apoyo en materia de fortalecimiento institucional y político a todas aquellas iniciativas que, originadas democrática y legalmente, han iniciado procesos constituyentes y reformas institucionales de gran calado. En ellos permaneceremos atentos a que los mecanismos de representación y participación social sean adecuados, así como a que estén orientados a avanzar en la extensión de los derechos de ciudadanía de todas las personas. Deberíamos considerar normal la resistencia de algunos intereses, especialmente del capital transnacional, a estos procesos, tal y como podemos observar en países como Bolivia, Ecuador o Venezuela. Son los mismos intereses de quienes detentan y ostentan privilegios desde hace muchísimo tiempo con el apoyo de una institucionalidad creada precisamente con ese fin, en algunos casos hace más de 150 años, durante los procesos de independencia.

Participación social para el desarrollo

Es esencial profundizar en la reestablecida relación con las organizaciones de sociedad civil, elevando el perfil de participación de las mismas en la planificación y la ejecución de

los programas de cooperación. Ya hemos dicho que reconocer los vínculos entre participación social democrática y desarrollo es complejo pero evidente. Por ello deben emprenderse medidas concretas para fortalecer la participación social aquí, y apoyar su relación con los movimientos sociales de los países empobrecidos. En definitiva, son los movimientos sociales articulados de los países del Sur los que más pueden aportar con su vigilancia y participación en la eficacia de nuestra ayuda. Deseamos reclamar la importancia de la incidencia política como conjunto de acciones propias de las organizaciones sociales en el Norte y en el Sur, como un vector de profundización democrática de las sociedades que anhelan una construcción más justa y equitativa del desarrollo. En este sentido deben considerarse prioritarias las alianzas sociales articuladas de aquellos países en los que no hay garantías para trabajar por la defensa de los derechos humanos y en los que la participación social encuentra limitaciones, como la falta de institucionalidad, la violencia sistemática, o la amenaza de las libertades. Donde la relación bilateral entre estados no puede llegar por “razones diplomáticas”, las organizaciones de solidaridad internacional bien pueden servir como difusores y agentes para el fortalecimiento de la participación social en el desarrollo de sus propios países, a ellos, los que deben ser sus protagonistas. No se trata de recuperar injerencias colonizadoras, sino de ser coherentes con el convencimiento habitualmente expresado de que la profundización de la democracia mediante la participación social es un elemento esencial para sentar las bases del desarrollo de los pueblos.

Sensibilización y educación “públicas” para el desarrollo

Es urgente ampliar la responsabilidad de la cooperación española en materia de sensibilización y educación para el desarrollo. No sólo mediante el incremento de los fondos asignados a estas actividades, sino también mediante la creación de un departamento específico en el sistema de cooperación española. La sensibilización también debe ser una tarea institucional, pero es preciso no confundir la sen-

sibilización con los espacios de publicidad y propaganda porque son finalidades distintas que requieren instrumentos diferentes. La cooperación oficial española debe liderar los trabajos de sensibilización social y educación para el desarrollo, apoyando las iniciativas que desde la sociedad civil surgen, pero yendo más allá. La sensibilización requiere del compromiso serio de los medios de comunicación si queremos con ella influir en la aceptación de los principios y valores de una ciudadanía democrática y cosmopolita en el siglo XXI, como son la equidad, la solidaridad, la sostenibilidad y la justicia social. La sensibilización social que requieren los cambios políticos precisos para erradicar la pobreza no puede depender del “derecho de acceso” de la sociedad civil a los medios públicos o de la generosidad circunstancial de los medios privados. El sistema de cooperación español debe contemplar entre sus prioridades con herramientas, profesionales y presupuesto específico para consolidarse como una voz pública, defensora de los derechos humanos, de la sostenibilidad, de la justicia y la equidad internacionales.

Además, la Educación para el Desarrollo requiere un despliegue de medios e influencias que escapen de las actuales posibilidades de la AECI. Como toda propuesta pedagógica orientada al cambio de valores, la Educación para el Desarrollo exige miradas a largo plazo. Es preciso establecer, de forma específica y muy estrecha, relaciones con los responsables y agentes del sistema educativo español, para abordar decididamente la formación en valores de nuestros jóvenes y adultos. La solidaridad debe ser un valor de promoción pública, para no quedarse en el terreno privado de los sentimientos o las intenciones. La sociedad española en su conjunto demuestra sensibilidad, solidaridad y movilización espontáneamente, pero es preciso el concurso de las políticas públicas para que esas demostraciones alcancen a ser “valores predominantes”. Serán precisos, entre otros, programas específicos de formación de carácter interinstitucional, dirigidos a profesionales de la enseñanza, y a otros funcionarios públicos con responsabilidades en diferentes áreas de gobierno en cualquier nivel de la Administración del Estado. ■

Apoyo presupuestario: Tan bueno como la estrategia que financie

El término ‘apoyo presupuestario’ abarca al apoyo presupuestario general y al sectorial. El apoyo presupuestario es un instrumento efectivo cuando el gobierno aplica una estrategia de reducción de la pobreza que cuenta con el firme apoyo de sus socios en la ayuda. Los gobiernos deben ser capaces de mantener la disciplina económica y el control del gasto público, y debe existir un alto grado de confianza entre el gobierno y sus socios. En estas circunstancias, el apoyo presupuestario evita muchos de los problemas que acompañan a otras formas de ayuda.

Rebecca Carter
Stephen Lister¹

Cuando la comunidad internacional de desarrollo firmó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)² asumió el compromiso de hacer realidad el derecho de todos y todas a la seguridad social. En la definición de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se incluyen los servicios básicos de educación y salud, así como la seguridad en el ingreso. El papel del Estado en la financiación y el suministro de estos servicios sigue siendo fuerte; por lo tanto, será evidente en la ayuda intergubernamental destinada a los países pobres. Por lo habitual, lo que se exige es apoyo para los costos corrientes y no sólo para los costos de inversión en los servicios básicos. El presente artículo analiza la relevancia que tiene el apoyo presupuestario en la financiación de los ODM pertinentes y llega a algunas conclusiones acerca del papel del apoyo presupuestario, cómo debe ser diseñado y la actitud que las organizaciones de la sociedad civil deberían adoptar al respecto. Se basa en gran medida en la Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General³, en la cual participaron los dos autores.

Promesas de más y mejor ayuda

Los organismos de ayuda prometieron entregar más asistencia para financiar los ODM: los países donantes prometieron cumplir la meta de 0,7% del ingreso nacional bruto (INB) destinado a la asistencia oficial al desarrollo (AOD) y el G8 prometió duplicar la ayuda a África para 2010.

Sin embargo, estas promesas no se están cumpliendo, lo que pone en peligro la realización de los ODM. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) manifestó una seria preocupación por esta situación en su último informe sobre la evolución de los ODM: “En particular, la falta de un aumento significativo de la ayuda oficial al desarrollo desde el año 2004 convierte en imposible la consecución de los ODM,

incluso para los países adecuadamente gobernados. Tal y como deja patente este informe, han de ponerse los recursos adecuados a disposición de los países de una manera previsible, para que puedan planificar de forma efectiva el aumento gradual de sus inversiones.”⁴

Además de un **mayor volumen de ayuda**, los organismos que otorgan asistencia prometieron entregar **ayuda más eficaz** en la Declaración del Milenio (2000), la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo (2002), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y la Cumbre Mundial (2005). Desde fines de la década de 1990 crece la opinión de que parte del problema se debe a que las modalidades de ayuda son poco adecuadas. Las gestiones para evitar las debilidades de los sistemas de gobierno terminaron por debilitarlos aun más, por fragmentar la toma de decisiones en el plano nacional y por elevar los costos de transacción de la ayuda. La discusión sobre la eficacia de la ayuda generó el consenso de que la misma se debe suministrar de forma tal que fomente la armonización, la alineación y la apropiación de los gobiernos receptores.

Apoyo presupuestario gana terreno

En este contexto, un instrumento de ayuda que actualmente ocupa un lugar destacado es el apoyo presupuestario. Los defensores del apoyo presupuestario sostienen que es un mecanismo eficaz para suministrar con eficacia una cantidad creciente de ayuda. A medida que esta opinión gana terreno, cada vez más organismos de ayuda comienzan a desembolsar más ayuda en la forma de apoyo presupuestario. Una propuesta reciente de la Comisión Europea declaraba que “el cambio hacia un mayor apoyo presupuestario será esencial para lograr un uso efectivo de la ayuda ampliada.”⁵

Definición y expectativas

El apoyo presupuestario es el financiamiento de ayuda a un gobierno que no está asignado a proyectos específicos ni partidas de gastos y que se desembolsa

a través del sistema de gestión financiera propio del gobierno receptor. No es un fenómeno nuevo: varias antiguas colonias recibieron subvenciones presupuestarias generales durante algunos años después de su independencia. El apoyo a la balanza de pagos – incluso con préstamos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para ajustes estructurales – con frecuencia generaba moneda local que los gobiernos podían utilizar para apoyar sus presupuestos según sus propias prioridades. Más recientemente, la reducción de la deuda ha sido una forma importante de apoyo presupuestario (por ejemplo, cuando los donantes bilaterales utilizaron fondos especiales de reducción de la deuda para el servicio de deuda de los países en desarrollo con el Banco Mundial y el FMI, en su lugar los gobiernos tuvieron la posibilidad de gastar una cantidad equivalente para sus prioridades nacionales).

Sin embargo, las formas más recientes de apoyo presupuestario se han concentrado más directamente en el presupuesto público. Las mismas fueron diseñadas para apoyar las estrategias de reducción de la pobreza de apropiación nacional de tal manera que fortalezcan la capacidad nacional y aseguren un desarrollo más sostenible: de ahí que se les denomine ‘apoyo presupuestario para la reducción de la pobreza’ y ‘asociación de apoyo presupuestario general’. (El término ‘asociación’ contrasta con las condiciones impuestas durante los años de ajuste estructural).

El término ‘apoyo presupuestario’ abarca el apoyo al presupuesto general y al sectorial. Todos los tipos de apoyo presupuestario incluyen una transferencia única de divisas; luego surgen diferencias acerca del alcance de la asignación y de los niveles y el objetivo del diálogo político y las condicionalidades. El apoyo presupuestario sectorial se distingue del apoyo presupuestario general porque el primero se concentra en un sector o sectores individuales y todas las condicionalidades están relacionadas con estos sectores. Con frecuencia, los fondos no se asignan específicamente al sector. En la práctica, el diseño de instrumentos de apoyo presupuestario constituye todo un espectro (ver Cuadro 1).

Ha habido una falta sistemática de conocimientos sobre el diseño, la práctica y los efectos reales del apoyo presupuestario debido a su naturaleza compleja y a que el tipo de apoyo presupuestario de ‘asociación’ recién se comenzó a utilizar con mayor frecuencia a fines de la década de 1990.

1 Los autores forman parte del staff de Mokoro Ltd., que se creó como empresa sin fines de lucro en 1982 para brindar asistencia técnica respecto del desarrollo económico y social y la gestión de recursos.
<www.mokoro.co.uk>

2 Para más detalles sobre los ODM, ver el artículo de Joyce Haarbrink en este Informe.

3 IDD & Associates (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. Glasgow: DFID.

4 Naciones Unidas (2007). *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe de 2007*. Nueva York: ONU. Disponible en: <www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf>.

5 Comisión Europea (2007). *Technical Discussion Paper on a “MDG Contract”. A Proposal for Longer Term and More Predictable General Budget Support*. EC DG Development.

CUADRO 1. Espectro de opciones de diseño de apoyo presupuestario general y sectorial

Característica del diseño	Apoyo al presupuesto general	Opciones de diseño		Apoyo al presupuesto por sector
		←	→	
Flujo de fondos	El dinero se transfiere a un fondo consolidado. El dinero no está asociado a un sector en particular.	El dinero se transfiere a un fondo consolidado. Está asociado a un sector o subsector, pero no se rastrea. El total del gasto en el sector debe superar el total de las contribuciones de los donantes.		El dinero se transfiere a una cuenta bancaria de un sector específico para que se pueda rastrear a un sector o subsector.
Objetivos, diálogo y condicionalidad	Más que nada objetivos macro y transversales. El diálogo y las condiciones están relacionados principalmente con esas dos áreas.	Los objetivos son sectoriales, macro y transversales, y el diálogo y las condiciones están relacionados con los tres.		Más que nada objetivos específicos del sector, y el diálogo y las condiciones están relacionados con ese sector.
Asistencia técnica y desarrollo de la capacidad asociados	Apuntan a fortalecer la capacidad para desarrollar políticas macro, construir vínculos entre los sectores y lo macro, y fortalecer los procesos transversales. .	Apuntan a fortalecer la capacidad en el nivel sectorial y para algunos problemas macro y transversales.		Apuntan más que nada a fortalecer la capacidad del sector, incluso la planificación y la presupuestación a nivel del sector.

Nota: Los autores agradecen a Jennie Barugh de DFID (Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido) por este diagrama.

CUADRO 2. LA EVALUACIÓN CONJUNTA DEL APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL 1994-2004

En 2004 un grupo de 24 organismos de ayuda y 7 gobiernos socios encargaron una evaluación conjunta del apoyo presupuestario general, con el fin de evaluar hasta qué punto y en qué circunstancias es relevante, eficiente y efectivo el Apoyo Presupuestario General para conseguir impactos sostenibles en la reducción de la pobreza y el crecimiento.

Este estudio independiente fue dirigido por el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham y consiste en siete estudios de casos de países (Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda y Vietnam), un informe de síntesis y seis trabajos temáticos:

- ¿Cuáles son los efectos del Apoyo Presupuestario General?
- ¿Cuándo y cómo se debe utilizar el Apoyo Presupuestario General?
- ¿Cómo se pueden administrar los riesgos del Apoyo Presupuestario General?

- ¿Cómo afecta el Apoyo Presupuestario General a la apropiación y la rendición de cuentas?
- Apoyo Presupuestario General: preguntas y respuestas relativas a las políticas.
- Apoyo Presupuestario General: preguntas y respuestas generales.

Se puede acceder a los textos a través del sitio web de evaluación del CAD de la OCDE: <www.tinyurl.com/ry7xj>.

Los países de estudio fueron una muestra ilustrativa, no representativa. No obstante, la diversidad de contextos brindó la oportunidad para extraer lecciones de los contrastes y las similitudes entre los países. Sin embargo, la breve historia del apoyo presupuestario general limita las posibilidades para alcanzar conclusiones sólidas en el nivel de los resultados y los impactos.

	Contexto del país					AAPG				
	Tamaño	Dependencia de la ayuda		Capacidad del gobierno		Duración	'Volumen' de AAPG		Participación del donante	
	Población (millones) en 2000	INB per cápita (USD) en 2000	AOD como % del INB en 2000	Quintil EIPP en 2003	Variación en EIPP de 1999 a 2003	Año de inicio de AAPG	Flujo hasta 2004 (millones USD)	AAPG como % de la AOD en 2004	AAPG per cápita (USD, acumulativo)	No. de donantes que proporcionaron AAPG en 2004
Burkina Faso	11,3	250	12,9	2	+1	2001	500	25%	44,3	7
Malawi	10,3	170	26,1	3	-1	2000	148	5%	14,4	3
Mozambique	17,7	210	25,4	3	-1	2000	611	19%	34,5	15
Nicaragua	5,1	740	15,0	1	+1	2002	77	4%	15,1	3
Rwanda	7,7	260	17,9	3	0	2000	248	26%	32,2	4
Uganda	23,3	270	14,3	1	0	1998	1.775	31%	76,2	16
Vietnam	78,5	380	5,5	1	+2	2001	570	8%	7,3	9

Fuente: Informe de Síntesis, tablas 3.1-3.5 y figura 3.1.

Notas: La herramienta de Evaluación de las Instituciones y Políticas del País - EIPP (CPIA, en inglés) del Banco Mundial evalúa el marco vigente de las instituciones y políticas de cada país AIF para fomentar la reducción de la pobreza, el crecimiento sostenible y la capacidad para utilizar la asistencia al desarrollo con eficacia. Los países AIF corresponden a una clasificación del Banco Mundial para los países más pobres con derecho a recibir préstamos a largo plazo con 0% de interés. AAPG: Asociación de apoyo presupuestario general (PGSB, en inglés).

Fuente: IDD & Associates (2007). *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Briefing Paper: What are the effects of General Budget Support?* Glasgow: DFID.

Existen varios supuestos de torno al apoyo presupuestario. Por ejemplo, cuando se lo utiliza para financiar estrategias de desarrollo nacionales se espera que también ejerza una extensa variedad de efectos complementarios, entre ellos:

- Una mejor coordinación y armonización entre donantes y alineación con los sistemas y las

políticas de los países socios (que incluye a los sistemas presupuestarios y los sistemas de resultados).

- Costos inferiores de las transacciones.
- Una mayor eficacia en la distribución de los gastos públicos.
- Mayor previsibilidad de la financiación.

- Una mayor eficacia de la administración estatal y pública a medida que el apoyo presupuestario utiliza y se alinea con los sistemas estatales de distribución y gestión financiera.

- Una mejor rendición de cuentas nacional a través de una mayor atención a los canales propios de rendición de cuentas del gobierno.

No todas las ideas preconcebidas acerca del apoyo presupuestario son positivas: otra serie de supuestos apuntan a los riesgos derivados del mismo. Por ejemplo, una opinión generalizada es que el apoyo presupuestario es más vulnerable a la corrupción que otras formas de ayuda, y en ocasiones se lo caracteriza burdamente como “dinero para que los gobiernos lo utilicen como les plazca”.

Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General

La discusión sobre el apoyo presupuestario ha avanzado con la conclusión de la Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General⁶. Se trata de un estudio independiente dirigido por el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham y encargado por un grupo de 24 organismos de ayuda y 7 gobiernos asociados en el eje del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Constituyó el primer intento sistemático de evaluar hasta qué punto y en qué circunstancias es relevante, eficiente y efectivo el apoyo presupuestario general para conseguir impactos sostenibles en la reducción de la pobreza y el crecimiento (ver Cuadro 2 por mayores detalles).

Si bien la evaluación se dedicó al apoyo presupuestario general, una de sus conclusiones es que muchas de las lecciones aprendidas del diseño y la operación del apoyo presupuestario son relevantes tanto para el apoyo presupuestario general como para el sectorial. El presente artículo se basó en la evaluación para explorar los supuestos ocultos detrás de algunas opiniones más comunes con respecto a los efectos del apoyo presupuestario en general. La evaluación también destaca que la interacción entre el apoyo presupuestario general y el apoyo presupuestario sectorial es una consideración práctica importante. Volveremos sobre este punto en la sección sobre diseños de apoyo presupuestario.

Una estrategia amplia o ‘paquete’

La evaluación halló que, aunque el dinero del apoyo presupuestario no está asignado a gastos específicos, sí forma parte de un entendimiento más amplio acerca de cómo se utilizarán los recursos del Estado. La financiación se acompaña de otros ‘insumos’, entre ellos: las condiciones para otorgar la financiación y los procedimientos para el diálogo entre el gobierno y los donantes; los esfuerzos de los donantes por armonizar la ayuda y alinearla con las políticas y los procedimientos nacionales; y la asistencia técnica y la capacitación.

Tan bueno como la estrategia que financie

El apoyo presupuestario en asociación se utiliza para apoyar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y, por lo tanto, refleja las fortalezas y debilidades de esas estrategias. La primera serie de Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza puso un fuerte énfasis en ampliar el acceso a los servicios públicos básicos, en especial a la educación primaria y la atención médica. El apoyo presupuestario

ha sido una forma eficiente de apoyo de esas estrategias, pero ha tenido efectos limitados en el crecimiento y en aumentar los ingresos de la población pobre. Las estrategias de segunda generación de reducción de la pobreza le prestan más atención al crecimiento y a la reducción de la pobreza de ingresos⁷.

La evaluación del apoyo presupuestario general concluyó que es un instrumento efectivo cuando el gobierno aplica una estrategia de reducción de la pobreza que cuenta con el firme apoyo de sus socios en la ayuda. El gobierno debe tener la capacidad de mantener la disciplina económica y controlar los gastos fiscales, y debe existir un alto nivel de confianza entre el gobierno y sus socios. En estas circunstancias, el apoyo presupuestario evita muchos de los problemas que acompañan a otras formas de ayuda (por ejemplo, los proyectos no coordinados que socavan los sistemas públicos, imponen altos costos de transacción y carecen de sostenibilidad).

El potencial de fortalecer los sistemas de gobierno

Un elemento característico del apoyo presupuestario es la fuerte atención que presta a la gestión financiera pública. Esto surge directamente de la preocupación fiduciaria acerca de los recursos confiados a los sistemas nacionales de gestión financiera pública y, más fundamentalmente, del papel que le compete al presupuesto como nexo esencial entre las políticas de Estado y su aplicación. Una mayor atención dada al presupuesto estatal (por oposición a los fondos que otorgan por separado los organismos de ayuda) brinda a los organismos públicos el incentivo para competir por los fondos públicos y fortalece el proceso presupuestario. Esto también fortalece la formulación de las políticas nacionales. El apoyo presupuestario fortalece la demanda de presupuestos y registros de gastos oportunos y transparentes. A su vez se complementa con los esfuerzos de asistencia técnica y capacitación dedicados a brindar mejoras técnicas. En cuanto a la gestión del gasto público, se mejora la eficiencia de la distribución al habilitar más fondos para financiar las prioridades de la estrategia de reducción de la pobreza y se mejora la eficiencia operativa al permitir un mejor equilibrio entre los gastos corrientes y de capital, a la vez que se da a los gobiernos más flexibilidad en el uso de los fondos.

No más vulnerable a la corrupción que otros instrumentos de ayuda

El apoyo presupuestario exige un nivel básico de confianza entre los socios que la corrupción (en especial la corrupción de alto nivel) socava. La corrupción también corroe el apoyo público que recibe la ayuda en los países donantes. La corrupción fue percibida como un problema grave en todos los países estudiados por la evaluación del apoyo presupuestario general, pero su medición ofrece dificultades intrínsecas. Los datos disponibles carecen de la solidez necesaria para indicar tendencias fidedignas del desempeño. La corrupción puede afectar todas

las modalidades de ayuda, en ocasiones de manera sutil (por ejemplo, genera un sesgo hacia los gastos de capital porque los proyectos de inversión ofrecen más oportunidades para la ganancia ilícita). Las mismas modalidades de ayuda afectan el entorno de la corrupción (por ejemplo, una gran cantidad de procedimientos de los donantes por fuera de los sistemas de gobierno podría complicar y minar el papel de las instituciones nacionales de contralor, así como la ayuda condicionada podría generar un medio no competitivo de contrataciones).

No hay pruebas claras que indiquen que, en la práctica, la corrupción afecta a los fondos de apoyo presupuestario más que a otros tipos de ayuda. En todos los casos se incluyeron medidas contra la corrupción en las matrices de desempeño y en las condiciones para el apoyo presupuestario, pero rara vez tuvieron gran eficacia las medidas legales sumamente visibles.

La contribución del apoyo presupuestario al fortalecimiento de la gestión financiera pública (GFP) probablemente haya tenido un efecto más importante en el entorno de la corrupción. Esto se debe a que “la naturaleza y la calidad del sistema de GFP de un país en gran medida determinan la facilidad con la que puede suceder la corrupción pública.”⁸ Sobre la base de trabajos anteriores (sobre todo los análisis y las evaluaciones fiduciarias vinculadas a los procesos de la iniciativa Países Pobres Muy Endeudados), el diálogo y la asistencia técnica relacionados con el apoyo presupuestario continúan apoyando las mejoras en la transparencia, la gestión de compras y la auditoría; su participación conjunta en el apoyo presupuestario tendió a incrementar la coordinación de los donantes para esos problemas y se sumó al peso colectivo de la presión de los donantes para que se adoptaran mejoras en los sistemas contables de los gobiernos. Entre esas mejoras se incluyen medidas específicas como los estudios de rastreo de gastos, que ayudan a corregir problemas prácticos al asegurar que los recursos y los servicios lleguen a los beneficiarios a los que están dirigidos.

Los donantes del apoyo presupuestario también procuran estrategias contra la corrupción por medios complementarios, como los proyectos específicos y la asistencia técnica en apoyo de las instituciones de rendición de cuentas (organismos de auditoría, parlamentos, etc.) y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.

Buenas prácticas del apoyo presupuestario

La complementariedad de los instrumentos de ayuda

El apoyo presupuestario tiende a mejorar la calidad de la ayuda a nivel nacional en general. Por ejemplo:

- Brinda más fondos para los gastos corrientes, de manera que el gobierno pueda operar las nuevas facilidades brindadas a través de los proyectos.

6 IDD & Associates (2006), op. cit.

7 Driscoll, R. et al. (2006). *Trade and Growth in Second Generation Poverty Reduction Strategies*. Informe para el Departamento de Desarrollo Internacional. Londres: DFID.

8 Dorotinsky, W. y Pradhan, S. (2007). “Exploring Corruption in Public Financial Management”. En Campos y Pradhan. Eds. (2007). *The Many Faces of Corruption*. Washington DC: Banco Mundial.

- Todos los tipos de ayuda se benefician con el fortalecimiento de los sistemas públicos de gestión financiera.
- Fomenta una mejor coordinación entre todos los donantes y más coherencia en los planes de gastos de todos los sectores.

Cuando se continúan grandes montos de ayuda en proyectos extrapresupuestarios, los efectos positivos del apoyo presupuestario se debilitan por: la fragmentación de los procesos de planificación y presupuestación; estructuras de gestión de proyectos que socavan la capacidad básica del gobierno; y costos más elevados de transacción para los gobiernos.

Aunque con frecuencia al apoyo presupuestario general le compete un papel importante, no es un sustituto cabal para las demás formas de suministro de ayuda. Los distintos instrumentos de ayuda se pueden complementar mutuamente. Por ejemplo, una asistencia técnica bien diseñada puede reforzar los efectos de capacitación del apoyo presupuestario; los proyectos pueden ser de utilidad para probar las innovaciones, o como forma de gestionar grandes proyectos de infraestructura.

Por lo tanto, la evaluación del apoyo presupuestario general defiende un enfoque de cartera que no supone que una modalidad es siempre superior, sino que analiza expresamente las ventajas comparativas y las complementariedades entre las modalidades en una situación dada.

Las pautas del CAD sobre la armonización de las prácticas de los donantes para un suministro efectivo de la ayuda (ver Cuadro 3) implican una discontinuidad más fuerte entre el apoyo presupuestario general y el sectorial que la hallada por el estudio. Existe un espectro de instrumentos de apoyo presupuestario (ver Cuadro 1), y muchas de las buenas prácticas definidas para el apoyo presupuestario general también se aplicarán a los instrumentos que se conocen comúnmente como apoyo presupuestario sectorial. La alineación y la coordinación entre los instrumentos de apoyo presupuestario con diferentes orientaciones (general/sectorial) es un asunto práctico importante.

El apoyo presupuestario que atiende a sectores particulares puede ser un complemento útil para el apoyo presupuestario general, siempre que éste y el sectorial se coordinen cuidadosamente en apoyo de metas económicas y presupuestarias coherentes. Sin embargo, el instrumento de apoyo presupuestario general (con el correspondiente diálogo y apoyo al desarrollo de la capacidad) desempeña dos funciones que el apoyo presupuestario sectorial no puede realizar en forma aislada: (a) como centro de apoyo para fortalecer la GFP en general, que incluye al sistema presupuestario; (b) como fuerza para la coherencia y la alineación de todos los sectores.

Principios de diseño del apoyo presupuestario

El informe de la evaluación del apoyo presupuestario general apoya las recomendaciones de la CAD, con algunos comentarios adicionales:

- El apoyo presupuestario general se debe concebir (y desarrollar y gestionar) como parte de una

CUADRO 3. PRINCIPIOS RECTORES Y BUENAS PRÁCTICAS DEL CAD (2005) PARA EL APOYO PRESUPUESTARIO

Principios rectores

- El apoyo presupuestario debe reforzar la apropiación por parte de los países socios.
- El apoyo presupuestario debe ayudar a realizar el desempeño y la rendición de cuentas de los sistemas de gestión financiera pública (GFP) de los países socios.
- Se deben minimizar los costos de transacción que implique el apoyo presupuestario.
- El apoyo presupuestario se debe suministrar de tal manera que realce la previsibilidad de los recursos y reduzca su volatilidad.

Buenas prácticas

- Apoyo a la apropiación.
- Abstenerse de dirigir el apoyo.
- Reflejar las prioridades de los países socios.
- Concentrarse en los resultados.

Mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la GFP

- Seguir buenas prácticas en la labor de diagnóstico y evaluación de la GFP.
- Apoyar directamente el desarrollo de la capacidad de los sistemas de GFP de los socios.
- Evitar que se socaven los sistemas nacionales.

Reducir los costos de transacción

- Racionalizar las condicionalidades.
- Racionalizar las evaluaciones fiduciarias.
- Alinear los procesos.
- Aprovechar el potencial de los marcos conjuntos de los donantes.
- Programar los desembolsos en el tiempo para facilitar la ejecución sin trabas de los pagos presupuestarios.

Realzar la previsibilidad y reducir la volatilidad

- Programar el apoyo presupuestario para varios años.
- Alinear el apoyo con los ciclos presupuestarios de los países socios.
- Diseñar la condicionalidad para realzar la previsibilidad de los desembolsos.
- Programar los desembolsos de manera previsible en el tiempo.
- Evitar los ciclos intermitentes y permitir respuestas escalonadas.
- Generar apoyo público.

Fuente: IDD & Associates (2007). *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Briefing Paper: General Questions and Answers*. Glasgow: DFID.

estrategia que tome en cuenta expresamente la interrelación entre las distintas modalidades e instrumentos de ayuda, con el fin de aprovechar las complementariedades y corregir la disonancia entre los mismos.

- Las conclusiones generales de los estudios de los países no apoyan la idea de que existe una secuencia evolutiva uniforme, en la cual la ayuda por proyectos primero cede el lugar a los programas sectoriales (o fondos comunes de apoyo sectoriales) antes de la introducción eventual de fondos presupuestarios no asignados. Sí apoyan el valor que implica recurrir al uso de los sistemas de gobierno tan pronto y completamente como lo dicte la práctica.
- Debe existir un enfoque incremental hacia el uso del apoyo presupuestario. El mismo se debe adaptar a las circunstancias del país, y la construcción de sistemas y procedimientos efectivos es un proceso reiterativo. Cuando existen dudas sobre la calidad de los sistemas GFP, pueden ser útiles tanto los efectos de aprendizaje como de

incentivos de los desembolsos en un principio reducidos. Los organismos de ayuda así como los gobiernos deben aprender y adaptar sus capacidades. Con el tiempo, y de acuerdo con el desempeño, se podrá ampliar el apoyo presupuestario en varias dimensiones: en el volumen de fondos (que incluye una contribución a la ampliación del flujo total de la ayuda), como proporción de los recursos de ayuda, y en función del alcance político y sectorial del diálogo del apoyo presupuestario.

La necesidad de una ayuda previsible y realmente a largo plazo

El informe 2007 de la ONU sobre la evolución de los ODM revela que aún no se han puesto suficientes recursos a disposición de los países de una manera previsible. No se está suministrando ayuda que sea realmente previsible y a largo plazo. Los donantes (en general) aún no son capaces de comprometerse con ciclos de apoyo presupuestario de tres años de duración que facilitarían una planificación a mediano plazo de los gastos. En la práctica, serían necesarios

incluso compromisos de más largo plazo para asegurar a los gobiernos socios que tienen una fuente de financiación estable para los costos corrientes de los servicios sociales y demás servicios públicos derivados de los ODM. Los gastos del tipo de la seguridad social deben ser previsibles, continuos y no sujetos a las características de intermitencia de las políticas de ayuda.

Los principios de buenas prácticas del CAD⁹ recomiendan que “la condicionalidad política no debe estar específicamente vinculada al apoyo presupuestario o a un instrumento de ayuda individual, sino que debe manejarse en el contexto del diálogo político global entre un país socio y sus donantes”. No obstante, la experiencia muestra que el apoyo presupuestario, y en particular el apoyo presupuestario general, es especialmente vulnerable cuando hay un deterioro en las relaciones políticas. Esto socava al apoyo presupuestario como instrumento de largo plazo. Además de los efectos negativos inmediatos, hace que los gobiernos socios tengan menos probabilidades de tratar el apoyo presupuestario como una fuente confiable de financiación para la planificación a mediano y largo plazo, y esto a su vez puede socavar algunos de los beneficios característicos del apoyo presupuestario.

El desafío radica en hallar la forma de suministrar la ayuda a la población pobre de manera confiable a través de los sistemas gubernamentales cuando hay problemas políticos con el gobierno. Un buen paso es la reciente propuesta de la Comisión Europea para proporcionar más apoyo presupuestario general previsible y de largo plazo, que habrá de llamarse el ‘contrato de los ODM’ para subrayar la naturaleza contractual de sus compromisos a largo plazo y la atención puesta en los resultados derivados de los ODM¹⁰. Sin embargo, esta propuesta no responde todas las interrogantes. La noción de contrato de los ODM de la Comisión Europea es encomiable, pero es inquietante que sólo se la considere para quienes tengan un ‘buen desempeño’. Se necesitan diseños que proporcionen seguridad social a las personas que vivan bajo todo tipo de gobiernos.

Diseños prácticos: la educación básica en Etiopía

El apoyo presupuestario directo fue suspendido ante el conflicto civil que sucedió a las cuestionadas elecciones de 2005. En su lugar se desarrolló el proyecto denominado Protección de los Servicios Básicos (PSB), que entró en vigor a mediados de 2006. El programa PSB reconoce en forma expresa que el apoyo para ayudar a la población pobre en aras de los ODM no debe quedar comprometido por los vaivenes de las relaciones políticas. (La cancelación de esa ayuda no es una forma efectiva de presionar a los gobiernos, y no sería un método ético aunque así lo fuera.) Sin embargo, el contexto político exigió

9 CAD OCDE (2005), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery: Vol. 2 - Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Finance Management*.

10 Comisión Europea (2007), *op. cit.*

CUADRO 4. EL PROYECTO DE PROTECCIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS (PSB) EN ETIOPÍA

Las principales características del diseño de PSB son las siguientes:

1. La mayor parte de los fondos PSB (Elemento 1) se desembolsan íntegramente a través de los sistemas del gobierno, pero se dirigen como financiación adicional para la subvención global federal. El monitoreo del PSB incluye una **prueba de adicionalidad** para verificar que ha habido un incremento acorde de las transferencias fiscales a las regiones y *woredas* (distritos de los gobiernos locales).
2. El monitoreo también incluye una **inspección de imparcialidad** para verificar que los fondos se desembolsen a todas las regiones y *woredas* según reglas fiscales transparentes y sin discriminación política o de otra índole.
3. El PSB no se asigna a un sector, sino que proporciona apoyo a los servicios básicos de responsabilidad de los gobiernos subnacionales, que incluyen la atención médica primaria y el agua/saneamiento, así como la educación básica. Esto deja intacta la autoridad de los gobiernos subnacionales para realizar compensaciones entre los distintos sectores y tomar decisiones, pero incorpora medidas que refuerzan la aplicación de las reglas fiscales acordadas en la toma de decisiones y una mayor transparencia al respecto.
4. El Elemento 2 difiere del Elemento 1 en lo que concierne a los procedimientos de desembolso y asignación. Este elemento proporciona fondos asignados a la adquisición internacional de materiales médicos. Estos reciben un tratamiento especial debido a la mayor practicidad y al ahorro de costos que ofrece la compra especializada en representación de las regiones y *woredas*.
5. Se hace fuerte hincapié en la rendición de cuentas:
 - El Elemento 3 brinda apoyo a los sistemas de gobierno en su **transparencia financiera y rendición de cuentas**.
 - El innovador Elemento 4 (rendición de cuentas social) fortalecerá la capacidad de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil para participar en los procesos de presupuestación pública y para exigir rendición de cuentas a los organismos públicos en la prestación de los servicios básicos.
6. El instrumento es dirigido y gestionado por el Banco Mundial, pero con la posibilidad intencional, y un tanto flexible, de que otros donantes brinden financiación conjunta o paralela. Las principales fuentes de financiación del PSB han sido el Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID) y el Banco Mundial.

que se suministrara con garantías adicionales de transparencia.

El PSB como tal se basa en que los gobiernos descentralizados son los responsables de brindar la mayor parte de los servicios primarios, en gran medida financiados por subvenciones globales federales. Por lo tanto, el PSB incrementa esas subvenciones globales federales. Entre los acuerdos del PSB se incluyen el seguimiento de las transferencias fiscales intergubernamentales en general, y las pruebas de adicionalidad y justicia así como otros controles fiduciarios. La educación, que es el mayor compromiso de gasto de los gobiernos locales, es la principal beneficiaria de los fondos PSB. El Cuadro 4 describe las principales características del PSB.

Si bien se presentó como un sustituto de emergencia al más convencional apoyo presupuestario general, el método de los servicios básicos es superior porque ofrece garantías creíbles contra la intervención política negativa. Sin embargo, el instrumento PSB aún es, en esencia, rudimentario (un plazo de uno o dos años para los compromisos es demasiado poco en comparación con el ciclo de ocho años de la educación primaria, por ejemplo). El desafío principal

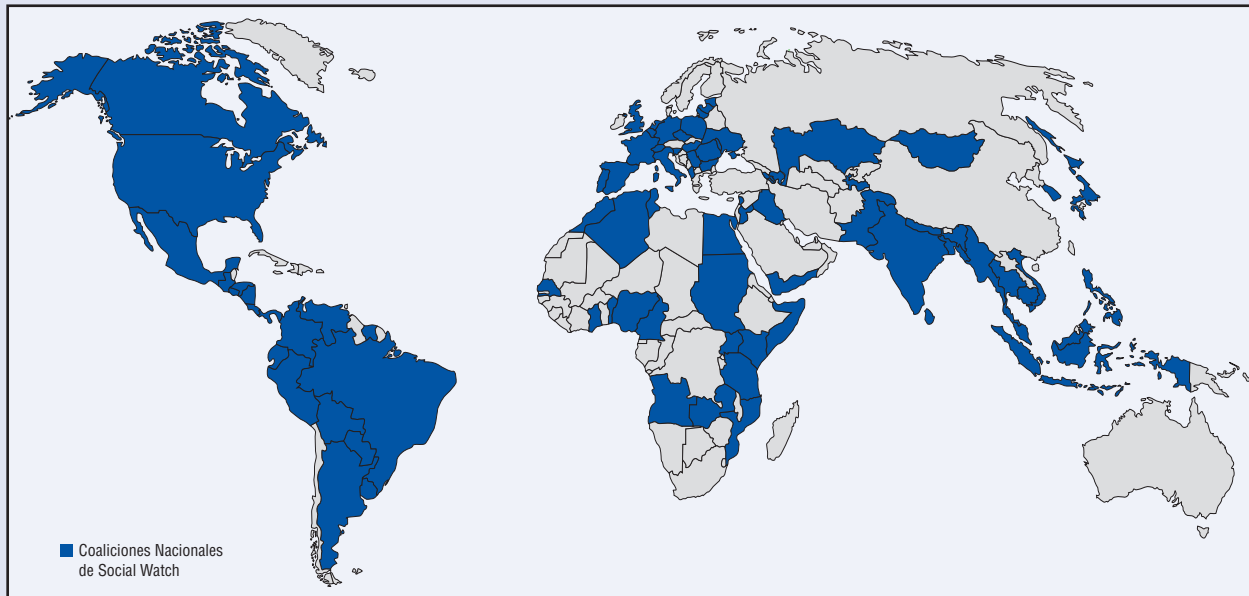
radica en desarrollar el instrumento para que siga siendo políticamente sólido pero a la vez proporcione compromisos de largo plazo real a mayor escala¹¹.

Conclusión

El apoyo presupuestario no es la panacea, pero debe desempeñar un papel importante en el cumplimiento de los compromisos de los ODM. Los donantes deben demostrar voluntad política y de innovación para desarrollar formas de apoyo presupuestario que aseguren un apoyo constante a la población pobre, incluso cuando el contexto político presente dificultades. A las organizaciones de la sociedad civil también les compete un papel importante: el de la incidencia, para obligar a los donantes a cumplir sus compromisos de financiación, así como el fortalecimiento de la rendición de cuentas social de los gastos públicos (incluso de la ayuda) en los países receptores. ■

11 Lister, S. (2007). *Scaling Up Aid for Education in Ethiopia*. Oxford: Mokoro Ltd.

Social Watch en el mundo



ORGANIZACIONES QUE PROMUEVEN Y DESARROLLAN LA INICIATIVA SOCIAL WATCH:

• ALBANIA:

Human Development Promotion Centre (HDPC), hdpc@icc-al.org

• ALEMANIA:

Social Watch Alemania, europa@globalpolicy.org, jensmartens@globalpolicy.org, www.social-watch.de.

Núcleo Coordinador:
 Terre des Hommes Alemania;
 Werkstatt Ökonomie e.V.;
 Global Policy Forum Europe;
 DGB-Bildungswerk e.V.;
 Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.;
 World Economy, Ecology and Development (WEED);
 Caritas Alemania; Servicio Eclesiástico de Desarrollo – asociación de las Iglesias Protestantes de Alemania (EED); Forum World Social Summit; Fundación Friedrich-Ebert (FES);
 Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver. di); Brot für die Welt; Arbeiterwohlfahrt (AWO); Asienhaus; Aktion Brot für die Welt; Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialhilfeinitiativen e.V.;
 Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW); dbb – beamtenbund und tarifunion; Diakonisches Werk der EKD e.V.; Entwicklungspolitische Gesellschaft e.V.; FIAN Alemania.; Initiative Kirche von Unten; Kath. Arbeitnehmerbewegung (KAB) e.V.; Lebendige Kommunikation mit Frauen in ihren Kulturen e.V.; Ökumenischer Trägerkreis Armut/Reichtum – Gerechtigkeit; Pax Christi e.V.; Fundación Peter-Hesse; Philippinenbüro e.V.; Pro Asyl e.V.;
 VSOP - Verein für Sozialplanung e.V.;
 WOMNET - Frauennetzwerkstelle

• ANGOLA:

Sindicato Nacional de Professores (SINPROF), sinprof@angonet.org, www.sinprof.org

• ARGELIA:

Association El Amel pour le Développement Social, mseulougha@yahoo.fr

• ARGENTINA:

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), parcidiacono@cels.org.ar, www.cels.org.ar

• ARMENIA:

Center for Development of Civil Society, cdcs@arminfo.com, <http://cdcs.iatp.irex.am/>; Women Scholars' Council

• AZERBAIJÁN:

Public Finance Monitoring Center (PFMC), office@pfmc.az, www.pfmc.az

• BAHREIN:

Bahrain Human Rights Society (BHRS), anhalekry@yahoo.com, www.bhrs.org/arabic/; Awal Women Society; Bahrain Women Rensaine Society; Bahrain Sociologists Society

• BANGLADESH:

Unnayan Shamunnay, shamunnay@sdbnd.org, www.shamunnay.org; Community Development Library (CDL)

• BÉLGICA:

Plateforme belge pour le travail décent coordinada por el Centre National de Coopération au Développement (CNCD), francisco.padilla@cncd.be, www.cncd.be y 11.11.11 (Cooperación Flamenca Norte-Sur), www.11.be

• BENÍN:

Social Watch Benin, swbenin@yahoo.fr, www.swbenin.ca.tc; Association des Anciens Participants de l'IDLO (AAPI Bénin); Association des Femmes Alphabétisées du

Benin (AFA Bénin); Association des Femmes pour le Développement Intégré (AFDRI); Association Femme et Vie (AFV); Association de Lutte Contre le Racisme l'Ethnocentrisme et le Régionalisme (ALCRER); Association des Personnes Rénovatrices de Technologies Traditionnelles (APRETECTRA); Association pour la Promotion de la Femme et de la Jeune Fille (APROFEJ); Association Vinavo et Environnement (ASSOVIE); Cercle d'Autopromotion pour le Développement Durable (CADD); Centre Afrika Obota (CAO); CARITAS; Centre Béninois pour l'Environnement et le Développement Economique et Social (CEBEDES); Centre de Réflexion et d'Action pour le Développement Intégré et la Solidarité (CeRADIS); Comité Inter - Africain sur les Pratiques Traditionnelles ayant effet sur la santé des Femme et des Enfants (CIAF); Groupe d'Action pour le Bien-être Familial (GABF); Groupe d'Action pour la Justice et l'Égalité Sociale (GAJES); Groupe de Recherche et d'Appui aux Initiatives de Base pour un Développement Durable (GRAIB); Groupe de Recherche et d'Action pour la Promotion de l'Agriculture et du Développement (GRAPAD); Groupe d'Appui à l'Éducation et la Santé de Base (GRAPESAB); Groupe de Sécurité Alimentaire pour Tous (GSAT); Jeunesse Sans Frontière (JSF); Laboratoire d'Analyse Régionale et Expertise Sociale (LARES); Ligue pour la Défense du Consommateur au Bénin (LDCB); Le RURAL; Nouveau Défi pour le Développement (NDD); Réseau des Associations Béninoises de Jeunes engagés dans la Lutte contre le Sida (RABeJ/ SIDA); Recherches, Actions Communautaires, Initiatives pour un Nouvel Espoir (RACINES); Regard sur notre Développement, notre Santé, la

Sécurité Alimentaire de nos Peuples et la Prévention du Sida sur les Côtes Africaines (RD-SSAP-PSCA); Réseau de Développement d'Agriculture au Bénin (REDAD); Réseau GLEGBENU (Chantier Jeunes); Réseau International des Femmes des ONG et Associations (RIFONGA); SIDA HONYI; SIN DO; Sublime Excellence; Sœurs Unies à l'Œuvre (SUO); Synergie Paysanne; Victory Way; Women In Law and Development in Africa- Bénin (WILDAF-Bénin)

• BIRMANIA:

Burma Lawyers Council, aughtoo@csloxinfo.com, blcsan@ksc.th.com, www.blc-burma.org

• BOLIVIA:

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), cedla@cedla.org, www.cedla.org; Capítulo Boliviano DDHH. Democracia y Desarrollo; Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AYPE); Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia - CBB (APDHB); Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH-NAL); Área Identidad Mujer y Trabajo Fundación Solón; Asociación + Vida; Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Bolivia (ASOFAMD); Capacitación y Derecho Ciudadano; CARITAS La Paz; Casa de la Mujer; Centro de Asesoramiento Legal y Desarrollo Social (CASDEL); Católicas por el Derecho a Decidir; Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social (CEADES); Centro Documentación e Investigación Bolivia (CEDIB); Centro de Promoción de Técnicas de Arte y Cultura (CENPROTAC); Centro Gregoria Apaza; Centro Juana Azurduy; Centro de Promoción del Laicado (CEPROLAI); Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM); Centro

de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA NAL); Centro de Investigación y Servicio Popular (CISEP); Centro de Investigación Social, Tecnología Apropriada y Capacitación (CISTAC); Colectivo Rebelde; Comunidad EQUIDAD; Coordinadora de la Mujer; Defensa del Niño Internacional (DNI); DNI-NAL; DNI-Regional CBB; Equipo Comunicación Alternativa con Mujeres (ECAM); Fundación La Paz; Fundación Tierra; Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI); Promoción Integral de la Mujer y la Infancia (INFANTE); Instituto Politécnico Tupac Katari (IPTK); Movimiento Educadores Populares de Bolivia (MEPB); Acción Católica Internacional (MIAMSI); Oficina Jurídica de la Mujer; Programa de Desarrollo e Investigación Social (PRODIS YANAPAKUNA); Red Andina de Información; Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS)

• BRASIL:

Grupo coordinador:
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), observatorio@ibase.org.br, www.ibase.br; **Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea);** **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (Cesec/Ucam);** **Críola-Rio;** **Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase);** **Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc);** **Dawn;** Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia); Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong); ActionAid; Afirma Comunicação e Pesquisa; Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (Agende); Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB); Articulação de Mulheres Negras Brasileiras; Ação pela Tributação das Transações Especulativas em Apoio aos Cidadãos (Attac); Centro de Atividades Culturais, Econômicas e Sociais (Caces); Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceap); Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap); Centro de Estudos da Cultura Contemporânea (Cedec); Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (Cedim); Comunicação, Informação e Educação em Gênero (Cemina); CEN/Fórum de Mulheres do Piauí; Centro de Cultura Luiz Freire; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente/Movimento de Emus; Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião; Centro de Estudos Afro-Brasileiros da Universidade Cândido Mendes; Centro de Estudos de Defesa do Negro do Pará; Centro das Mulheres do Cabo; Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação (Cepia); Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem); Centro de Mulheres do Cabo (CMC); Comissão Pastoral da Terra (CPT/Fian); Comunidade Baha'í; Central Única dos Trabalhadores (CUT); Centro de Pesquisa e Assessoria (Espilar); Fala Preta; Fórum da Amazônia Oriental (Faor); Fórum de Mulheres de Salvador; Fórum de Mulheres do Rio Grande Norte; Instituto da Mulher Negra (Geledés); Grupo de Mulheres Negras Malunga; Instituto Patrícia Galvão; Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur/UFRJ); Instituto de

Estudos da Religião (Iser); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Nova; Observatório Afro-Brasileiro; Observatório da Cidadania; Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Estudos Sociais (Pólis); Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh); Rede Mulher de Educação; Rede Saúde; Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero (Themis); Ser Mulher – Centro de Estudos e Ação da Mulher Urbana e Rural; SOS Corpo; SOS Mata Atlântica; Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz

• BULGARIA:

Bulgarian Gender and Research Foundation (BGRF), bgrf@fastbg.net, www.bgrf.org; **Bulgarian-European Partnership Association (BEPA);** **National Trade Union Federation of «Light Industry»;** **ATTAC Bulgaria;** **Demetra Association Bourgas.**

• CAMBOYA:

SILAKA, silaka@silaka.org, www.silaka.org; **Action on Disability and Development (ADD);** **Cambodian Human Rights and Development Association (ADHOC);** **Cambodian Disabled People's Organization (CDPO);** **Cultural and Environment Preservation Association (CEPA);** **Cambodian Labour Organization (CLO);** **Cambodian Health and Human Rights Alliance (CHHRA);** **Cambodian Women's Development Agency (CSD);** **Gender and Development Agency (GAD);** **Khmer Human Rights and Against Corruption Organization (KHRACO);** **Khmer Kampuchea Krom Human Rights Association (KKKHRA);** **Khmer Kampuchea Krom Human Rights and Development Association (KKKHRDA);** **Khmer Youth Association (KYA);** **Legal Aid Association (LAC);** **LICADHO;** **Partnership for Development in Kampuchea (PADEK);** **Urban Sector Group (USG);** **Urban Resource Centre (URC);** **Urban Poor Development Fund (UPWD);** **Urban Poor Development Fund (UPDF);** **Vigilance**

• CAMERÚN:

Fédération des Organisations de la Société Civile Camerounaise (FOSCAM), mballamballa2001@yahoo.fr; andelac@yahoo.com, www.foscam.org

• CANADÁ:

The North-South Institute, jfoster@nsi-ins.ca, www.nsi-ins.ca; **Canadian Centre for Policy Alternatives,** ccpa@policyalternatives.ca, www.policyalternatives.ca

• COLOMBIA:

Corporación Región, coregion@region.org.co, www.region.org.co; **Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – Capítulo Antioquia;** **Escuela Nacional Sindical;** **Instituto Popular de Capacitación;** **Corporación para la vida Mujeres que Crean;** **Central Unitaria de Trabajadores (CUT)**

• COREA, REP:

Citizen's Coalition for Economic Justice (CCEJ), suyoung@ccej.or.kr, www.ccej.or.kr; **Council of Religion & Citizen's Movement for the Homeless**

• COSTA RICA:

Red Costarricense de Control Ciudadano, **Centro de Estudios y Publicaciones Alforja,** cep.ciudadania@alforja.or.cr, www.alforja.or.cr/centros/cep/; **Agenda Política de Mujeres;** **Agenda Cantonal de Mujeres de Desamparados;** **Asociación Centroamericana para la economía, la salud, y el ambiente (ASEPESA);** **Asociación nacional de Técnicos en Telecomunicaciones (ANTTEC);** **Asociación de Servicios para la Promoción Laboral (ASEPROLA);** **Asociación Centro de Educación Popular Vecinos;** **Asociación Nacional de Educadores (ANDE);** **Asociación Historia y Cultura de Costa Rica;** **Asociación Madre Selva;** **Asociación de Profesores(as) de Segunda Enseñanza (APSE);** **Centro para el Desarrollo y Capacitación en Salud (CEDCAS);** **Colectiva por el Derecho a Decidir;** **Comisión de Derechos Humanos (CODEHU);** **Comité De Lucha Pro-Clinica de Alajuelita;** **Comité local de vecinos;** **Coordinadora de Organizaciones sociales para la defensa de los derechos de la niñez (COSECODENI);** **Fundación Pedagógica Nuestra América;** **Fundación PROCAL;** **Juventud Obrera Cristiana;** **Liga Internacional de Mujeres por Paz y Libertad (LIMPAL);** **Mesa Nacional Indígena;** **Movimiento Diversidad;** **Programa de Extensión Social de la Universidad Estatal a Distancia;** **Redes Comunitarias de Salud de la provincia de Puntarenas;** **Unión Nacional de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS - UNDECA);** **Sindicato de empleados del Banco Nacional (SEBANA)**

• ECUADOR:

Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), cdes@cdes.org.ec, www.cdes.org.ec

• EGIPTO:

The Egyptian Association for Community Participation Enhancement (EACPE), cpe_eg@yahoo.com, www.mosharka.org

• EL SALVADOR:

Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP), cidep@cidep.org.sv, www.cidep.org.sv; **Acción para la Salud en El Salvador (APSAL);** **Fundación Maquillishuati (FUMA);** **Consortio de ONG de Derechos Humanos;** **Movimiento Estudiantil Cristiano (MEC);** **Asociación Comité de Familiares de Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos de El Salvador (CODEFAM);** **Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas)**

• ESLOVENIA:

Legal information Centre for NGOs (LIC), katarina.bervar@pic.si, www.pic.si; **South-East European Child Rights Action Network (SEECRAN),** Gorana.flaker@guest.arnes.si, www.seecran.org

• ESPAÑA:

Plataforma 2015, coordinacion@2015ymas.org, www.2015ymas.org; **ACSUR-Las Segovias,**

educacion2@acsur.org, www.acsur.org; **Intermón Oxfam;** **Arquitectos Sin Fronteras;** **Asamblea de Cooperación por la Paz;** **Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR);** **Fundación CEAR;** **Cooperación; Economistas sin Fronteras;** **Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA);** **Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo (IPADE);** **Instituto Sindical de Cooperación y Desarrollo (ISCOD);** **Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL);** **PTM-mundubat;** **Paz y Solidaridad;** **Solidaridad Internacional**

• ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA:

Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), iatp@iatp.org, www.iatp.org; **Center of Concern;** **Action Aid USA;** **Global-Local Links Project;** **Hunger Notes**

• ESTONIA:

European Movement Estonia, anu@europaliikumine.ee, www.europaliikumine.ee

• FILIPINAS:

Social Watch Philippines, sowat@info.com.ph; **Alternative Community-Centered Organization for Rural Development (ACCORD);** **Alliance of Concerned Teachers (ACT);** **Action for Economic Reforms (AER);** **Alternate Forum for Research in Mindanao (AFRIM);** **ALAGAD-Mindanao;** **Alay Kapwa-Social Action Center;** **Albay NGO-PO Network;** **Alliance of Community Development Advocates Provincial NGO Federation of Nueva Vizcaya;** **Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC);** **ATD Fourth World Philippines;** **Bisaya Alliance Growth and Sustainable Sugar Estate (BAGASSE);** **Bohol Alliance of Non-Governmental Organizations (BANGON);** **Bantay Katilingban;** **Banwang Tuburan;** **BAPAKA;** **Bataan NGO-PO Network;** **Beijing Score Board;** **Broad Initiative for Negros Development (BIND);** **CARET Inc.;** **Caucus on Poverty Reduction;** **CCAGG;** **CCF Reconciliation Center;** **Center for Migrant Advocacy Philippines (CMA - Phils.);** **CMLC;** **Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO);** **COMPAX - Cotabato;** **Co-Multiversity;** **Convergence;** **Center for Policy and Executive Development (CPED);** **Daluyong Ugnayan ng mga Kababaihan (National Federation of Women's Group);** **DAWN-Southeast Asia / Women & Gender Institute;** **ECPAT Philippines;** **ELAC - Cebu;** **Emancipatory Movement for People's Empowerment;** **Civil Society Network for Education Reforms (E-Net);** **Freedom from Debt Coalition (FDC);** **Federation of Senior Citizens Association of the Philippines;** **Feed the Children Philippines;** **Focus on the Global South - Philippine Program;** **Free the Children Foundation;** **Government Watch - Ateneo School of Government;** **IBASSMADC;** **Integral Development Services, Phils. (IDS-Phils.);** **Initiatives for International Dialogue (IID);** **Iloilo Code of NGOs;** **Indicative Medicine for Alternative Health Care System Phils., Inc. (INAM);** **Institute for Popular Democracy (IPD);** **Institute for Social Studies and Action (ISSA);** **Jaro Archdiocesan Social Action Center;** **Jihad Al Akbar;** **Justice for Peace and Integrity of Creation-Integrated Development Center (JPIC-IDC);** **KAMAM;** **Kapatiran-Kaunlaran Foundation, Inc.;**

Multi-sectoral organization of CSOs for environmental and development in Marinduque (KASAMAKAPA); Kalipunan ng Maraming Tinig ng Manggagawang Inormal (KATINIG); Kasanyagan Foundation Inc. (KFI); Kitanglad Integrated NGO's (KIN); Kinayahan Foundation; Konfederasyon ng mga Nobo Esihano para sa Kalikasan at Kaayusang Panlipunan; La Liga Policy Institute; Labing Kubos Foundation, Inc.; Legal Rights and Natural Resources Center, Inc. (LRC); Lubong Salakniban Movement; Medical Action Group (MAG); Midsayap Consortium of NGOs and POs; Mindanawon Initiative for Cultural Dialogue; Mindanao Land Foundation (MLF); Management & Organizational Development for Empowerment (MODE); National Anti Poverty Commission Basic Sectors; NATRIPAL; National Council of Churches in the Philippines (NCCP); National Council of Social Development (NCSD); NEGRONET; NGO-LGU Forum of Camarines Sur; NGO-PO Network of Quezon; NGO-PO of Tobacco City; Nagkakaisang Ugnayan ng mga Manggagawa at Magsasaka sa Niyugan (NIUGAN); Negros Oriental Center for People's Empowerment (NOCFED); Outreach Philippines, Inc.; Oxfam Great Britain; Positive Action Foundation Philippines, Inc. (PAFPI); Panaghuugpong sa Gagmayng Bayanihang Grupo sa Oriental Negros (PAGBAG-O); Paghiliusa sa Paghidaet-Negros; Philippine Alliance of Human Rights Advocates (PAHRA); Philippine Center for Population & Development, Inc. (PCPD); Philippine Center for Policy Studies (PCPS); Peace Advocates Network; Popular Education for People's Empowerment (PEPE); Philippine Human Rights Info Center; Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas - Davao; Phil-Net Visayas; Philippine Network of Rural Development Institutes (PhilNet-RDI); Pinoy Plus Association; PIPULI Foundation, Inc.; Philippine Legislators Committee on Population and Development Foundation (PLCPD); Philippine Peasant Institute (PPI); Participatory Research Organization of Communities and Education towards Struggle for Self Reliance (PROCESS-Bohol); PRRM Alliance of Community Development Advocate; Philippine Rural Reconstruction Movement (PRRM); Rural Development Institute of Sultan Kudarat (RDISK); Remedios Aids Foundation; Research and Communication for Justice and Peace; Rural Enlightenment & Accretion in Philippine Society (REAPS); Samahang Manggagawa sa Pangkalusugan (SAMAPA); SAMAPACO; SARILAYA; Save the Children Fund U.K.; Silliman University; Save the Ifugao Terraces Movement (SITMO); Social Action Center of Malaybalay Bukidnon; Technical Assistance Center for the Development of Rural and Urban Poor (TACDRUP); Tambuyog Development Center; Tanggol Kalikasan; Tarbilang Foundation; Tebtebba Foundation, Inc.; Task Force Detainees of the Philippines (TFDP); The Asia Foundation; The Community Advocates of Cotabato; Third World Studies Center (TWSC); U.S. Save the Children; Ugnayan ng mga Kababaihan sa Pulitika (UKP); Union of Local Authorities of the Philippines (ULAP); Union for Fresh Leadership (U-Lead!); UP

Center for Integrative and Development Studies (UP-CIDS); Urban Missionaries; Women's Health Care Foundation (WHCF); Womanhealth Philippines; Women Alliance Movement for Peace and Progress; Young Moro Professionals

• **FRANCIA:**
Secours Catholique-Caritas France,
michel-roy@secours-catholique.asso.fr,
www.secours-catholique.asso.fr;
Coordination SUD,
europe@coordinationsud.org,
www.coordinationsud.org

• **GHANA:**
Third World Network Africa,
contact@twnafrica.org,
www.twnafrica.org;
 Abantu for Development - Ghana; Centre for Democracy and Development; Christian Council; Civic Response; Consumers Association of Ghana; Friends of the Earth; Gender Studies and Human Rights Documentation Centre; General Agricultural Workers Union; Ghana Association of the Blind; Ghana National Association of Teachers; Ghana Registered Nurses Association; Integrated Social Development Centre; Islamic Council; National Union of Ghana Students; Network for Women's Rights; Save the Children Ghana; Trades Union Congress; University of Ghana Students Representative Council

• **GUATEMALA:**
Instituto de Investigación y
Autoformación Política (INIAP),
iniap@intelnet.net.gt;
 Coordinadora Si Vamos Por la Paz; Comité Beijing

• **HONDURAS:**
Centro de Estudios
de la Mujer Honduras (CEM-H),
cemhhonduras@yahoo.es,
anmfec@yahoo.es, www.cemh.org.hn;
 Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHRODECO); Iniciativa de la Marcha Mundial de la Mujeres-Capitulo Honduras; Redes locales de mujeres de las Colonias Ramón Amaya Amador; Colonia Cruz Roja; Mujeres Sindicalistas de SIEMPE

• **HUNGRIA:**
ATTAC Hungary, mbenyik@freemail.hu,
http://attac.zpok.hu/;
 Foundation for the Hungarian Social Forum Movements

• **INDIA:**
National Social Watch Coalition
(NSWC), info@socialwatchindia.com,
nationalsocialwatch@yahoo.co.in,
www.socialwatchindia.net;
 Centre for Youth and Social Development (CYSD); National Centre for Advocacy Studies (NCAS); Centre for Development Support (SAMARTHAN); Samarthan Bhopal; Madhya Pradesh Voluntary Action Network (MPVAN); Youth for Voluntary Action (YUVA); Vikas Sahyog Pratishthan (VSP); Rejuvenate India Movement (RIM); Community Development Foundation (CDF); Tamil Nadu Social Watch (TNSW); Centre for Policy Studies (CPS); Gandhigram Rural University; Tamilnadu People's Forum for Social Development (TNPFS); Centre for World Solidarity (CWS); Hyderabad Dalit Bahujan Shramik Union (DBSU); Uttar Pradesh Voluntary Action Network (UPVAN); Asian Development Research Institute; Mayaram

Surjan Foundation (MSF); Gramin Yuva Abhikram (GYA); Centre for Community Economics and Development Consultants Society (CECOEDECON); Institute of Development Studies; Pratham; Institute for Motivating Self Employment (IMSE); Forum of Voluntary Organisations; Kerala Sasthra Sahitya Parishad; Centre for Development Studies; Indian Institute of Information Technology and Management; Association for People's Welfare and Development (APWAD); SPAR; Gene Campaign; Agragati, South Asian Network for Social and Agricultural Development (SANSAD); Concern Worldwide India

• **INDONESIA:**
Center for Women's Resources
Development (PPSW-CWRD),
ppsw@cbn.net.id;
 Association for Women in Small Business Assistance (ASPPUK); Women Headed Household Empowerment Program (PEKKA)

• **IRAQ:**
Iraqi Al-Amal Association,
baghdad@iraqi-alamal.org,
iraqi_alamal@hotmail.com,
www.iraqi-alamal.org

• **ITALIA:**
Social Watch Italian Coalition,
info@socialwatch.it,
jason.nardi@socialwatch.it,
ManiTese; Sbilanciamoci Lunaria,
rondinella@sbilanciamoci.org;
 Associazione Cattolica Lavoratori Italiani (ACLI); Associazione Ricreativa e Culturale Italiana (ARCI); Campagna per la Riforma della Banca Mondiale; Fondazione Culturale Responsabilità Etica; Movimondo; Ucodep; Unimondo; World Wide Fund For Nature- Italia (WWF)

• **JORDANIA:**
Jordanian Women Union,
jwu@go.com.jo

• **KAZAJSTÁN:**
Center for Gender Studies,
zenskestudie@sezampro.yu,
www.zenskestudie.edu.yu

• **KENYA:**
Social Development Network (SODNET),
sodnet@sodnet.or.ke,
www.sodnet.or.ke;
 Southern and Eastern African Trade Information and Negotiations Initiative (SEATINI); Action Aid Kenya; Building East African Comm. Network (BEACON); Centre for Governance & Democracy (CGD); Coalition Forum on Justice; DARAJA - Civic Initiative Forum; Econews Africa; Education Rights Forum; FEMNET; Kenya Debt Relief Network (KENDREN); Kenya Human Rights Commission; Kenya Land Alliance; Kenya Women Workers Organisation (KEWWO); People Against Torture; Public Law Institute; Release Political Prisoners; Ujamaa Centre; Undugu Society of Kenya; Kenya Social Forum; Bunga La Wananchi; Migori Clan; Futa Magendo Chapters

• **LETONIA:**
MiTi Foundation, miti@telenet.lv,
gunta@lapas.lv

• **LÍBANO:**
Arab NGO Network for Development
(ANND), annd@annd.org,
www.annd.org;

Coordination of the NGOs working in the Palestinian communities in Lebanon; Lebanese Development Forum; Movement Social; Ecole Libanaise de Formation Sociale (Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Université Saint-Joseph)

• **LITUANIA:**
Center for Equality Advancement,
aiste.paskauskaite@googlemail.com,
www.gap.lt; Institute for Social Ethics,
podiumas@knopc.lt;
Kaunas NGO Support Centre

• **MALASIA:**
Third World Network (TWN),
twtnet@po.jaring.my,
www.twinside.org.sg;
Consumers' Association of Penang,
meenaco@pd.jaring.my;
 Cini Smallholders' Network; Penang Inshore Fishermen Welfare Association; Sahabat Alam Malaysia (Friends of the Earth, Malaysia); Teras Pengupayaan Melayu

• **MALTA:**
Koperazzjoni Internazzjonali (KOPIN),
kopin@maltaforum.org,
jmsammut@maltafnet.net,
www.kopin.org

• **MARRUECOS:**
Espace Associatif, espasso@iam.net.ma,
www.espasseassociatif.org; Association Démocratique des Femmes du Maroc (ADFM); Association de lutte contre le Sida (ALCS); Association Marocaine des Droits des Femmes (AMDF); Association Marocaine des Droits Humains (AMDH); Carrefour Associatif; Organisation Marocaine des Droits Humains (OMDH); Union Marocaine du Travail (UMT); Transparency Maroc; Abdesselam Aboudrar

• **MÉXICO:**
DECA Equipo Pueblo,
pueblodip@equipopueblo.org.mx,
www.equipopueblo.org.mx;
Espacio de Coordinación de
Organizaciones Civiles sobre DESC
(Espacio DESC):
 DECA Equipo Pueblo; Casa y Ciudad de Coalición Hábitat México; Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México; Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM); Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) de Fomento Cultural y Educativo; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Defensoría del Derecho a la Salud Chiapas; FIAN Sección México; Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC)-Guadalajara; Liga Mexicana de Defensa de Derechos Humanos (LIMEDDH); Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Coalición Internacional del Hábitat; Radar-Colectivo de Estudios Alternativos en Derecho

• **MOLDOVA:**
Partnership for Development Center,
terzi@progen.md,
dana_terzi@yahoo.com,
www.progen.md

• **MONGOLIA:**
Democracy Education Center (DEMO),
demo@magicnet.mn,
www.demo.org.mn

• **MOZAMBIQUE:**

Liga Moçambicana de Direitos Humanos, custodioduma@yahoo.com.br, cdnesta@hotmail.com

• **NEPAL:**

Rural Reconstruction Nepal (RRN), akarki@rrn.org.np, prajeena@rrn.org.np, www.rrn.org.np;

Rural Reconstruction Nepal; All Nepal Peasant Association; Alliance for Human Right and Social Justice; Child Worker Concern; Centre Nepal; General Federation of Nepalese Trade Union

• **NICARAGUA:**

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

• **NIGERIA:**

Socio Economic Rights Initiative (SRI), socwatch_ng@yahoo.com, onyegur@yahoo.com; Centre for Development, Constitutionalism & Peace Advocacy; Constitutional Watch; Women & Youths in Africa; Legal Defence & Assistance Project; South East Farmers Association of Nigeria; Concerned Professionals of Nigeria; Social Alert-Nigeria; Peoples Rights Organization; Rights & Development Centre; Women Association for Microcredits & Co; Trade Network Initiative; Association of Public Projects Monitors and Evaluators; Orumba Democratic forum; Institute of Public Health

• **PAÍSES BAJOS:**

National Committee for International Cooperation and Sustainable Development (NCDO), rita.dewkalie@oxfamnovib.nl, www.oxfamnovib.nl; OXFAM-NOVIB Netherlands; Dutch Platform Millennium Goals (NMP)

• **PAKISTÁN:**

Civil Society Support Programme (CSSP), csspsindh@yahoo.com, Soonharani@yahoo.com; Indus Development Foundation

• **PALESTINA:**

Palestinian NGO Network (PNGO), j_allam@hotmail.com

• **PANAMÁ:**

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, tipanama@cablonda.net, www.libertadciudadana.org; Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)

• **PARAGUAY:**

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, direccion@decidamos.org.py, www.decidamos.org.py; Educación Comunicación y Tecnología Alternativa (BASE - ECTA); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG); Equipo de Educación en DD.HH; FE Y ALEGRIA Movimiento de Educación Popular Integral; ÑEMONGUETARA Programa de Educación y Comunicación Popular; PRESENCIA Proyecto de Formación y Capacitación de la Mujer para la Vida Cívica; Servicio de Educación y Apoyo Social (SEAS - AR); Servicio de Educación Popular (SEDUPO); Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ - PY); TAREA

• **PERÚ:**

Comité de Iniciativa, Grupo de Acción Internacional de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES), cedep@cedeperu.org, hecbejar@yahoo.com, www.conades.org.pe; Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS); Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP); Red Jubileo 2000; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Comité Perú; Grupo Género y Economía; Grupo de Economía Solidaria; Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo

• **POLONIA:**

KARAT Coalition, secretariat@karat.org.pl, www.karat.org; Network of East-West Women (NEWW), zofia@neww.org.pl, www.neww.org.pl

• **PORTUGAL:**

Cooperação e Desenvolvimento (OIKOS), oikos.sec@oikos.pt, jjfernandes@oikos.pt, www.oikos.pt

• **REINO UNIDO:**

Oxfam GB for UK Coalition against Poverty, eileen.devaney@ukcap.org, cecily.craven@ukcap.org, www.oxfam.org.uk

• **REPÚBLICA CHECA:**

Ecumenical Academy Prague, tozicka@mybox.cz, www.ekumakad.cz

• **RUMANIA:**

Civil Society Development Foundation, fdsc@fdsc.ro, valentin.burada@fdsc.ro, www.fdsc.ro; Caritas Rumania

• **SENEGAL:**

Association pour le Développement Économique Social Environnemental du Nord (ADESEN), adesen@yahoo.com; ENDA Tiers-Monde

• **SERBIA:**

Women's Center for Democracy and Human Rights, mirad@EUnet.yu, wcenter@eunet.yu, www.globalizacija.com; Civil Society Resource Centre Network

• **SOMALIA:**

Somali Organisation for Community Development Activities (SOCDA), socda@socda.org, socda@globalsona.com, www.socda.org; Somali Social Forum (SoSF)

• **SRI LANKA:**

Movement for National Land and Agricultural Reform (MONLAR), monlar@sltnet.lk, www.geocities.com/monlarslk

• **SUDÁN:**

National Civic Forum, h_abdelati@hotmail.com, hassan.abdelati@usa.net

• **SUIZA:**

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

• **SURINAME:**

Stichting Ultimate Purpose, maggiesc@yahoo.com; National Department of Caribbean Association for Feminist Research and Action (CAFRA Suriname)

• **TAILANDIA:**

Social Agenda Working Group, suiranee@yahoo.com; Focus on the Global South Thailand; Arom Pongpangan Foundation; Centre for Social Development Studies; Chulalongkorn University Social Research Institute; Foundation for Children's Development; Foundation for Women; Frontiers for the Advancement of Women; Political Economy Centre; Thai Development Support Committee

• **TANZANÍA:**

Southern Africa Human Rights NGO Network (SAHRINGON)- Tanzania Chapter, sahringontz@yahoo.com, rsameji2000@yahoo.co.uk; Action for Relief Development Assistance (AFREDA); African Youth Development Alliance; Amnesty International Tanzania; Association for the Prevention of Torture Tanzania (APT); Centre for Social Ethics; Chama cha Walemavu Tanzania (CHAWATA); Centre for Human Rights Promotion (CHRP); DOLASED; Environment, Human Rights Care and Gender Organization (ENVIROCARE); Environment and Human Rights Organization (ENVIROHURO); Federation of Women Economists in Tanzania; The Journalists Environmental Association of Tanzania (JET); Kagera Group for Development (KAGDE); Kikundi cha Haki za wanawake na Watoto (KIWAHATO); Kituo cha Wasaidizi wa Sheria (KIWASHE); KOSHIKA Women Group; Centre for Children's Rights (Kuleana); Kilimanjaro Women Information Exchange and Consultancy Organization (KWIECO); The Leadership Forum; Legal and Human Rights Centre (LHRC); Mbezi Biogas and Environment Conservation; Mwanza Women Development Association; National Youth Forum (NYF); Taaluma Women Group (TWG); Tanzania Home Economic Association (TAHEA); Tanzania Human Rights Education Trust (TAHURET); Tanzania Media Women Association (TAMWA); Tanga Paralegal Aid Scheme; Tanzania Association of Non Governmental Organizations (TANGO); Tanzania Centre for Women and Children Welfare; Tanzania Human Rights Association; Tanzania Women Lawyers Association (TAWLA); Tanzania Women Volunteers

Association (TAWOVA); Tanzania Youth Association (TAYOA); Tanzania Conflict Resolution Centre (TCRC); Tanzania Gender Networking Programme (TGNP); United Nations Association (UNA); Walio katika Mapambano na Ukimwi Tanzania (WAMATA); Women Advancement Trust (WAT); Women in Law and Development in Africa (WILDAF); Women's Legal Aid Centre (WLAC); Women's Research and Documentation Project; Zanzibar Human Rights Association (ZAHURA); National Legal Assistance (NOLA); Tanzania Women and Children Welfare Centre (TWCWC); Campaign for Good Governance (CGG); HAKIELIMU

• **TAYIKISTÁN:**

National Association of Business Women of Tajikistan (NABWT); anjelika_abw@mail.ru; abw_tajikistan@mail.ru

• **TÚNEZ:**

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

• **UCRANIA:**

Liberal Society Institute, okisselyova@voliacable.com; kisselyova@ukr.net

• **UGANDA:**

Development Network of Indigenous Voluntary Associations (DENIVA), deniva@utonline.co.ug, info@deniva.or.ug, www.deniva.or.ug; Action Aid Uganda; Africa 2000 Network; Centre for Basic Research; Fort Portal; International Council on Social Welfare; Kabarole Research Centre; MS Uganda; NURRU; Rural Initiatives Development Foundation; SODANN (Soroti District Association of NGOs Network); Tororo Civil Society Network; Uganda Debt Network; Uganda Rural Development and Training Programme

• **UNIÓN EUROPEA:**

European Solidarity Towards Equal Participation of People (EUROSTEP), admin@eurostep.org, ststocker@eurostep.org, www.eurostep.org

• **URUGUAY:**

CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía; Secretariado de Social Watch, socwatch@socialwatch.org, www.socialwatch.org; Instituto del Tercer Mundo

• **VENEZUELA:**

Frente Continental de Mujeres; Comité de Base "Juana Ramírez, la avanzadora"; Red Popular de Usuarios de Banujer

• **VIET NAM:**

VUFO-NGO Resource Centre (NGO RC), Director@ngocentre.org.vn, www.ngocentre.org.vn

• **YEMEN:**

Human Rights Information and Training Center, hrite@y.net.ye

• **ZAMBIA:**

Women for Change (WFC), wfc@zamnet.zm, www.wfc.org.zm

Social Watch: Monitoreo desde las organizaciones de base

En 1995 un grupo de organizaciones de la sociedad civil creó Social Watch para fomentar la voluntad política necesaria para convertir en realidad las promesas de los estados reunidos en el marco de las Naciones Unidas, recordar a los gobiernos los compromisos asumidos y rastrear de manera independiente su implementación, país por país y en el plano internacional. Desde entonces, Social Watch ha publicado informes anuales sobre los avances y retrocesos en la lucha contra la pobreza y a favor de la igualdad de género, y hoy está presente en más de 70 países de todos los continentes.

Daniel Ciganda y Cecilia Alemany
Secretariado de Social Watch

Orígenes

En la última década del siglo XX, tras el fin de la guerra fría, una serie de conferencias de alto nivel de Naciones Unidas (comenzando por la denominada 'Cumbre de los Niños' en 1990 y concluyendo con la Cumbre del Milenio en 2000)¹ redefinió la agenda social internacional, en paralelo con la reformulación de la economía mundial que tuvo lugar a través de un proceso de reformas conocido habitualmente como globalización. En 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (celebrada en Copenhague) y la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer (en Beijing) definieron por primera vez la erradicación de la pobreza y la igualdad de género como objetivos universales en común y fijaron metas y cronogramas concretos para alcanzar la meta que la Carta de la ONU formulara vagamente en 1946 como "dignidad para todos", la tercera aspiración en común de la humanidad, siendo las otras dos la paz y los derechos humanos.

Un grupo de organizaciones de la sociedad civil creó Social Watch en 1995 para fomentar la voluntad política necesaria para convertir esas promesas en realidad, con el propósito de recordar a los gobiernos los compromisos asumidos y rastrear de manera independiente su implementación, país por país y en el plano internacional.

Desde entonces, Social Watch ha publicado informes anuales sobre los avances y retrocesos en la lucha contra la pobreza y a favor de la igualdad de género, dos objetivos en gran medida superpuestos ya que la mayoría absoluta de las personas que viven en la pobreza son mujeres. La red Social Watch cuenta ahora con integrantes (*watchers*) en más de 70 países de todos los continentes. Estas coaliciones nacionales de Social Watch recuerdan periódicamente a los gobiernos sus compromisos y contribuyen con propuestas alternativas basadas en un análisis informado de la situación y en estrecha consulta con las bases.

¹ Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Nueva York, 1990; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), Río de Janeiro, 1992; Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993; Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), El Cairo, 1994; Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (CCMC), Beijing, 1995; Cumbre del Milenio, Nueva York, 2000.

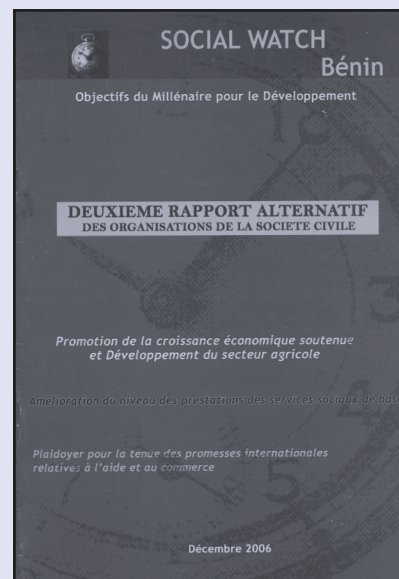
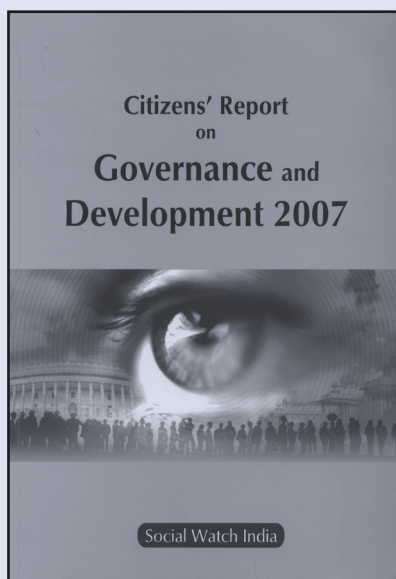


El primer ministro de India, Manmohan Singh, recibió un ejemplar del informe Social Watch India el 4 de julio de 2007, y comentó que "instituciones como Social Watch son importantes para monitorear la gobernanza y aportar información constructiva al gobierno".

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

1. Las coaliciones deben estar basadas en el país y ser activas en los temas del desarrollo social en ese país (no exclusivamente académicos o consultores).
2. Su compromiso básico con la red internacional es aportar un informe nacional, con sus propias conclusiones y definiciones de prioridades, a ser incluido en la publicación anual.
3. Se espera que utilicen su informe nacional y el informe global en las actividades de cabildeo a nivel nacional.
4. Deben estar abiertas a incorporar a otras organizaciones y a trabajar activamente para ampliar el conocimiento sobre Social Watch y promover la participación de otras organizaciones.
5. Son responsables de recaudar fondos para sus actividades. Las coaliciones nacionales no dependen del Secretariado ni de otro organismo internacional de Social Watch para obtener sus fondos, y tampoco están obligadas a rendir cuentas de su situación financiera.
6. Cada coalición escoge su propia estructura organizativa.
7. Existe una incompatibilidad total entre ser miembro de Social Watch y ocupar puestos gubernamentales.
8. Deberá buscarse la cooperación con otras plataformas nacionales a nivel subregional, regional y global.

* El Memorando de Entendimiento se adoptó durante la I Asamblea General, realizada en Roma en 2000. Está disponible en: <www.socialwatch.org/es/acercaDe/asambleaRoma.htm>.



La creación de Social Watch fue vista como un intento de cubrir la notoria falta de mecanismos que comprometan a los gobiernos a implementar políticas de desarrollo, y como reflejo de un momento en el que las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a hacer un uso sistemático de las nuevas tecnologías de la información para dar mayor alcance a sus acciones de incidencia (Van Reisen, 2001, p. 44).

Si bien en ese momento existían antecedentes valiosos de la utilización de mecanismos para monitorear la aplicación de normas internacionales, como Amnistía Internacional en el campo de los derechos Humanos, Social Watch fue la primera iniciativa sustentable de monitoreo a nivel nacional dedicada al desarrollo y la equidad de género, y la primera en combinar ambos enfoques dentro de una perspectiva internacional (Batiwala, 2007).

Desde sus inicios Social Watch se pensó no como una nueva institución, sino como “un punto de encuentro de ONG preocupadas por el desarrollo social y la discriminación de género” (Social Watch No. 0, 1996). Partiendo de la idea de que el progreso hacia las metas acordadas podía ser medido, se diseñó una herramienta que presentara la información estadística disponible internacionalmente, pero que a la vez diera cuenta del aspecto cualitativo de los problemas abordados mediante el análisis realizado por organizaciones sociales que trabajan directamente con diversas problemáticas a nivel nacional.

El Informe anual de Social Watch tendrá que convertirse en un sistema dirigido a empoderar las sociedades civiles y comunidades locales... Esto se hará agregando una dimensión internacional a los esfuerzos y campañas que ya se están realizando a nivel nacional, y proporcionando oportunidades para que compartan sus experiencias y metodologías con grupos similares a nivel internacional. (Social Watch No. 0, 1996)

Desde su creación en 1996 hasta la fecha este ‘punto de encuentro’ ha crecido y se ha transformado en varios aspectos, pero manteniendo siempre las ideas y objetivos que acompañaron su fundación.

Una red flexible

Una de las características del proceso preparatorio de la Cumbre Mundial de Copenhague fue la flexibilidad de su organización. En ningún momento se creó estructura formal alguna o se estableció un comité para dirigir el proceso. En cambio, las organizaciones prefirieron coordinar las acciones en espacios horizontales y abiertos, lo que para algunos analistas sentó un precedente para el formato organizativo que asumiría luego el Foro Social Mundial². Varias de estas organizaciones formaron, y aún conforman, la espina dorsal de Social Watch, lo que hace que la estructura y el funcionamiento de la red mantengan gran parte de la flexibilidad y apertura características del proceso que le diera origen.

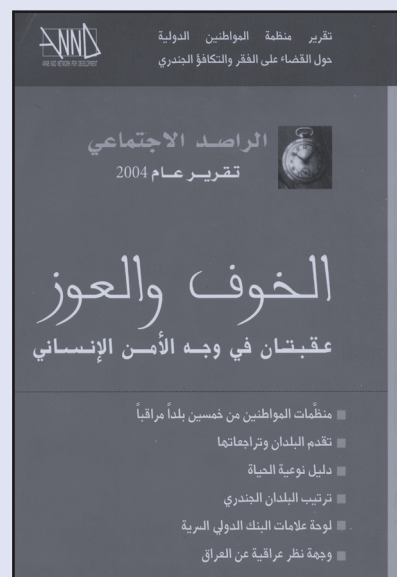
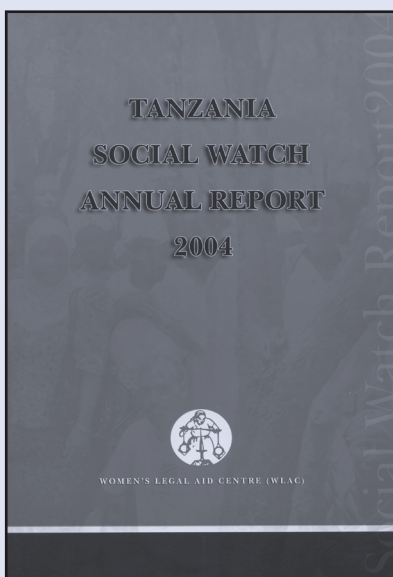
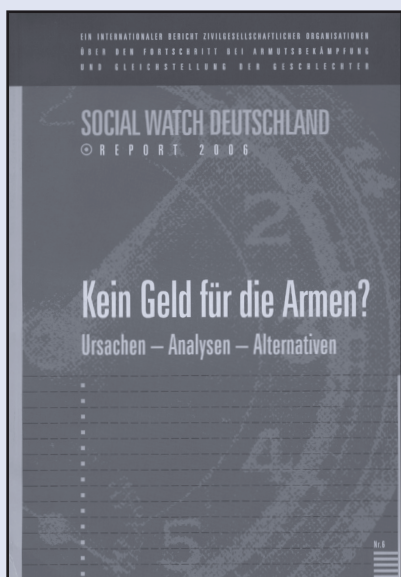
Además de las coaliciones nacionales, la estructura de la red tiene tres componentes centrales: la Asamblea General, un Comité Coordinador y el Secretariado Internacional. En los últimos años también se han establecido estructuras de coordinación regionales y sub-regionales, aunque estas son vistas como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

La red Social Watch no es una entidad constituida con personería jurídica y no comenzó por redactar sus estatutos de funcionamiento. En cambio, se creó un Memorando de Entendimiento básico entre las coaliciones nacionales y la red, que funciona como marco, donde se establecen las expectativas para el trabajo en conjunto, respetando la autonomía de los

miembros y la toma de decisiones democrática y horizontal. Uno de los principios fundamentales que distingue a Social Watch de otras redes internacionales de la sociedad civil es que no existe una estructura central que provea de fondos a sus miembros. Esta lógica de funcionamiento evita no sólo las tensiones asociadas a una relación de tipo donante/receptor al interior de la red, sino también la pérdida de energía en largas discusiones sobre fondos, presupuestos, informes y procedimientos. Esto ha fortalecido el sentimiento de pertenencia de los miembros, lo que ha sido valorado positivamente en las dos evaluaciones externas realizadas hasta la fecha.

Cada una de las Coaliciones Nacionales decide de la manera en que se organiza de acuerdo a las condiciones en cada país. La membresía de Social Watch es muy diversa, incluyendo desde institutos o centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, sindicatos, grupos de mujeres, organizaciones rurales y otras. Por ejemplo, en Brasil se trabaja a través de un grupo de referencia de varias organizaciones sociales mancomunadas en torno a diversos temas nacionales. En Tanzania, la plataforma nacional funciona a través de puntos focales constituidos por líderes grupales comunitarios a fin de involucrar a las bases. El caso de Tailandia es muy distinto, con un grupo central de cinco o seis organizaciones que trabajan en estrecha colaboración, mientras la red de India ha crecido tanto que produce su propio informe nacional pormenorizado, presentado al primer ministro de ese país en una ceremonia transmitida públicamente, además de los informes a nivel de los estados en varias unidades de la federación. Dado que el informe internacional de Social Watch sólo puede dedicarle algunas páginas a cada país y está disponible exclusivamente en español e inglés, las coaliciones nacionales publican informes nacionales más extensos en Alemania, Benín, Brasil, Filipinas, India e Italia, en sus idiomas nacionales.

² Roberto Bissio (comentarios al estudio de caso *The Social Watch Case*, de S. Batiwala, 2007, de próxima publicación).



El informe de la región árabe es publicado en Líbano por la Arab NGO Network for Development (Friedlander and Adams, 2006).

Asamblea General

La Asamblea General es el órgano máximo de dirección de la red. La discusión política y planificación estratégica de largo y mediano plazo se realiza en este espacio, que sirve como un foro para la toma de decisiones pero también como un espacio para recrear el sentido de pertenencia y fortalecer la identidad y unidad de la red. Esta instancia tiene lugar cada tres años y hasta ahora se ha realizado tres veces, en Roma en 2000, Beirut en 2003 y Sofía en 2006³. Las y los miembros más antiguos de la red que han participado en las tres asambleas realizadas hasta ahora identifican estos tres momentos como de formación, consolidación y madurez de la red. Además de fijar las prioridades para el mediano y largo plazo e identificar las alianzas potenciales dentro de la estrategia de incidencia, la Asamblea elige a los miembros del Comité Coordinador a quienes se delega la coordinación y el liderazgo político entre asambleas.

Comité Coordinador

El Comité Coordinador es la estructura política central en el trabajo 'cotidiano' de la red, teniendo al Secretariado como principal estructura ejecutiva. Este esquema necesita de una comunicación fluida que se instrumenta principalmente a través de una lista de correo electrónico, además de las reuniones cara a cara realizadas dos veces al año y conferencias telefónicas regulares generalmente organizadas para discutir temas específicos.

Dado que el Comité Coordinador tiene la tarea de "asegurar la visibilidad política y la participación de la red en espacios y procesos relevantes"⁴, su integración busca la representación geográfica y el equilibrio de género pero también considera el aporte en términos de experiencia y capacidades que sus miembros pueden brindar al conjunto de la red. Todas las decisiones han sido adoptadas por consenso hasta ahora, y las mismas son luego informadas a los watchers a través de la distribución de las notas de cada una de las reuniones

4 El documento que describe la naturaleza y el mandato del Comité Coordinador se acordó en la II Asamblea General de Beirut en 2003. Disponible en: <www.socwatch.org/es/acercaDe/beirut/documentos/SW_PrincipiosCC.doc>.

presenciales o virtuales del Comité. La participación permanente de dos miembros del Secretariado como miembros *ad hoc* del Comité Coordinador asegura la coordinación entre éste y el Secretariado, al que le corresponde apoyar y llevar adelante las definiciones y decisiones tomadas en este espacio.

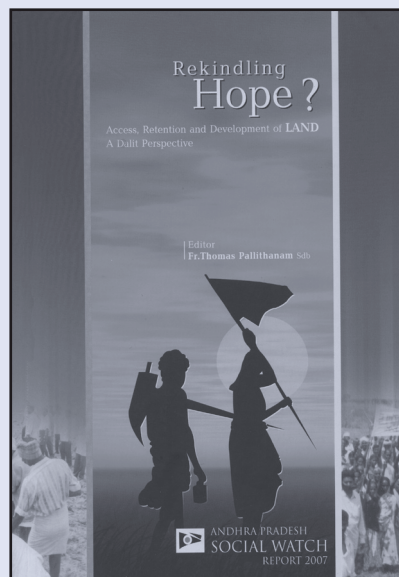
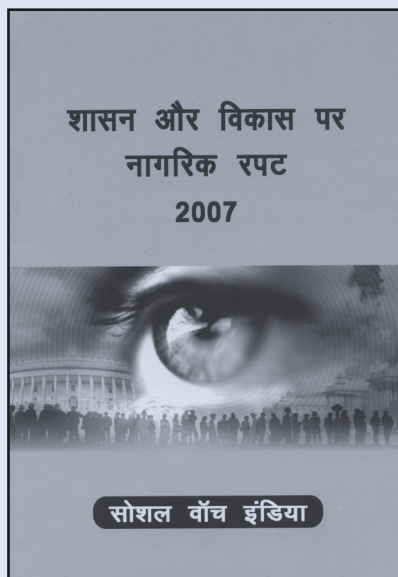
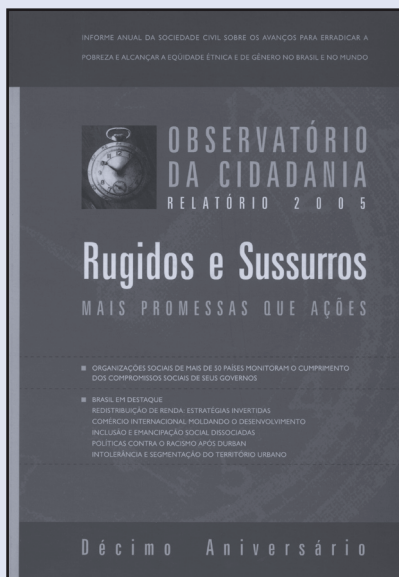
Secretariado Internacional

La primera evaluación externa de Social Watch (1995-2000) ya destacaba que "De los varios roles al interior de la red, el del Secretariado es el que más ha cambiado" (Hessini y Nayar, 2000). En sus inicios la tarea del Secretariado se limitaba a garantizar la producción del Informe, pero evidentemente ha ido incorporando una serie de funciones nuevas resultantes del crecimiento de



La Prof. Leonor Briones, miembro del Comité Coordinador de Social Watch, se dirigió a los jefes de Estado y gobierno en representación de la sociedad civil durante la Cumbre Mundial de la ONU el 14 de septiembre de 2005.

3 Los Informes finales, documentos de base y otros materiales de estas tres Asambleas están disponibles en: <www.socialwatch.org>.



la red, incluyendo actividades de investigación, capacitación y representación de la red en varios foros internacionales.

De lo local a lo global

El Informe Anual pasó de incluir las contribuciones de 13 organizaciones en 1996 a contar con un promedio de 50 informes nacionales en los últimos años. Social Watch es hoy en día una red establecida, con presencia en más de 70 países y con un número de miembros que crece año a año.

La primera etapa en la elaboración del Informe es la elección del tema central. Si bien el Informe monitorea constantemente las políticas contra la pobreza y de género, cada año analiza en profundidad un tema distinto, por lo general relacionado con los temas en discusión en la agenda internacional. Expertos de distintos orígenes y disciplinas aportan visiones complementarias y alternativas a los problemas a través de los artículos temáticos. Esta perspectiva internacional se complementa con la elaboración de los informes nacionales y regionales en los que las organizaciones que forman parte de la red aportan la visión local, informando sobre el estado de situación en sus países en relación al tema específico de cada año. Es decir que en la elección del tema también es decisivo que el mismo pueda ser abordado desde una perspectiva local.

En la elaboración de los índices y tablas estadísticas también predomina la idea de vincular niveles, produciendo información comparable a nivel internacional que presenta una perspectiva macro de la situación en determinadas dimensiones del desarrollo, pero a la vez habilitando la lectura a nivel nacional. Social Watch ha desarrollado indicadores alternativos para medir los avances y los retrocesos en la equidad de género y en la satisfacción de las capacidades humanas básicas.

Si bien los miembros utilizan el informe para incidir en distintos ámbitos, uno de los momentos

clave para la difusión son los lanzamientos, que tienen lugar no sólo en espacios relevantes del debate internacional sino también en cada uno de los países, donde gran parte de la atención se vuelca a los resultados del capítulo nacional. Los lanzamientos son la oportunidad para que las coaliciones locales se dirijan a los medios a fin de concitar la atención sobre los problemas nacionales, y discutan con las autoridades sus conclusiones y propuestas alternativas.

Asimismo, se han publicado cinco Cuadernos Ocasionales para abordar temas específicos⁵, se han realizado varios talleres de capacitación y producido varios documentos de referencia (*benchmarks*). En varias oportunidades, voceros de Social Watch han hablado ante la Asamblea General de la ONU y otros organismos intergubernamentales en representación de la red o de sectores más amplios de la sociedad civil. ■

⁵ El primer Cuaderno Ocasional de Mirjam Van Reisen *Los dientes del león* aborda el contexto político que dio origen a la creación de Social Watch. El segundo, de Ana Ma. Arteaga, *Control ciudadano desde la base* realiza un análisis de la experiencia de democratización de los instrumentos internacionales de DDHH realizada en Chile en 1997. La tercera de estas publicaciones, compilada por Patricia Garcé y Roberto Bissio, introduce la experiencia de monitoreo de las metas de Copenhague a través del ejemplo concreto de Social Watch. Los Cuadernos 4 y 5, coordinados por el equipo de Investigación de Social Watch, abordan la pobreza y desigualdad en América Latina y los vínculos entre pobreza y DDHH. Dos nuevos Cuadernos Ocasionales se publicarán en 2007. Uno planteará experiencias y sistematizaciones en temas de incidencia, y el otro tratará sobre monitoreo y uso de indicadores sociales. Ambas publicaciones se basan en los resultados de los talleres de capacitación e intercambio de prácticas organizados en 2007 con el apoyo de Oxfam Novib/KIC en los países de África francófona y Asia. Los Cuadernos Ocasionales están disponibles en: <www.socialwatch.org/en/informelmpreso/cuadernosOcasionales.htm>.

Referencias

Aleman, C. (2006). *Acerca de Social Watch*. Disponible en: <www.socialwatch.org/es/noticias/documentos/Acerca_de_SW_AGSofia2006.doc>.

Battliwala, S. (2007). *The Social Watch Case*. De próxima publicación.

Friedlander, E. y Adams, B. (2006). *Informe de evaluación externa 2001-2005*. Disponible en: <www.socialwatch.org/es/noticias/documentos/Evaluacion_Externa_SW.doc>.

Hessini, L. y Nayar, A. (2000). *Un Movimiento hacia la Justicia Social. Informe de Evaluación*. Análisis Estratégicos para la Equidad de Género (SAGE). Nueva York. Disponible en: <www.socialwatch.org/es/acercaDe/evaluacion.htm>.

Social Watch (2006). *Estrategia y Marco de Actividades 2007-2009*. Disponible en: <www.socialwatch.org/es/noticias/documentos/Estrategia2007_2009_AGSofia2006.doc>.

Social Watch No. 0 (1996). *Punto de partida*. Instituto del Tercer Mundo. Montevideo. Disponible en: <www.socialwatch.org/es/informelmpreso/informe1996.htm>.

Van Reisen, M (2001). *Los dientes del león. La prehistoria de Social Watch*. Instituto del Tercer Mundo. Montevideo. Disponible en: <www.socialwatch.org/es/informelmpreso/imagenes/otrasPublicaciones/ZOOM_01_esp.pdf>.



ÍNDICE DE CAPACIDADES BÁSICAS 2007

A mitad de camino entre 2000 y 2015: Lejos de donde deberíamos estar

Alcanzar un ICB aceptable no implica un nivel elevado de desarrollo social. Apenas significa que un país ha logrado la cobertura universal de las necesidades mínimas esenciales que son un prerrequisito para avanzar hacia un mayor bienestar. Es un punto de partida, no de llegada. Al actual ritmo de progreso, África Subsahariana recién estaría en ese punto de partida hacia el año 2108. Esto es 93 años después de 2015, la fecha de fijada por los líderes mundiales en 2000 para alcanzar metas básicas de desarrollo social. Asia Meridional, cuyo ritmo de avance es significativamente mayor, recién estará llegando a ese punto 47 años después de la Cumbre del Milenio. Y, salvo Europa y América del Norte, ninguna región podrá alcanzar ese nivel mínimo básico antes de 20 años si el actual ritmo de avance no mejora.

Equipo de Investigación en Ciencias Sociales de Social Watch¹

El año 2007 marca la mitad del camino entre 2000, cuando los líderes del mundo se comprometieron a alcanzar metas concretas en la lucha contra la pobreza, y 2015, fecha fijada para alcanzar estos Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, al lento ritmo de progreso actual, en muchos de los países los compromisos no se habrán cumplido en esa fecha.

Esta conclusión se desprende de la evolución del Índice de Capacidades Básicas (ICB) que Social Watch elabora anualmente con la última información disponible para cada país. El ICB es un índice-resumen que compara y clasifica a los países según su progreso en materia de desarrollo social, evaluando la situación en que las sociedades nacionales se encuentran en relación a algunas capacidades básicas mínimas.

El ICB se acerca a 100% cuando los países aseguran acceso universal a un conjunto mínimo o básico de servicios sociales como salud, educación

y otros. Alcanzar este nivel no significa lograr todos los objetivos de bienestar social deseables para una sociedad. Solamente señala un punto de partida hacia ellos.

Los números del ICB 2007 revelan que la mitad de los países tienen valores de ICB *bajo*, *muy bajo* o *crítico*, y que 25 países están en una situación *crítica* (Tabla 1). Sin un aceleramiento sustancial en el actual ritmo de progreso, en 2015 el valor promedio del ICB en los países de Asia Meridional y de África Subsahariana apenas corresponderá al nivel *muy bajo* y todas las demás regiones, excepto Europa y América del Norte, aún estarán lejos de un nivel *aceptable*.

El ICB y las condiciones mínimas para el desarrollo

Social Watch ha desarrollado el ICB como una forma de identificar situaciones de pobreza sin basarse en los ingresos². Los indicadores de pobreza más

utilizados internacionalmente son los cálculos del Banco Mundial acerca del número de personas que viven con menos de uno o dos dólares diarios o la clasificación desarrollada por el PNUD basada en el Índice de Desarrollo Humano, que combina cifras de ingreso con indicadores de salud y educación. El ICB es comparativamente más fácil de construir y puede ser aplicado a nivel subnacional y municipal, sin necesidad de recurrir a costosas encuestas de hogares, como lo requieren los índices basados en el ingreso. Además, al no utilizar el ingreso, el ICB es consistente con las definiciones de pobreza basadas en la privación de capacidades y la negación de los derechos humanos.

El ICB se construye con tres indicadores: porcentaje de niños que llegan a quinto grado, supervivencia hasta los 5 años (en base a la mortalidad de menores de 5 años) y porcentaje de partos atendidos por personal médico especializado. Estos indicadores expresan diferentes dimensiones abordadas por los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente (educación, salud infantil y salud reproductiva). Asimismo, las investigaciones señalan que, como medida resumen, el ICB provee un panorama

1 Los integrantes del Equipo de Investigación en Ciencias Sociales se detallan en la página de créditos, al inicio del libro.

2 El ICB se originó en el Índice de Calidad de Vida desarrollado por la organización no gubernamental Action for Economic Reforms-Philippines, derivado de la Medida de Pobreza de Capacidades propuesta por el Profesor Amartya Sen y popularizada por el Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

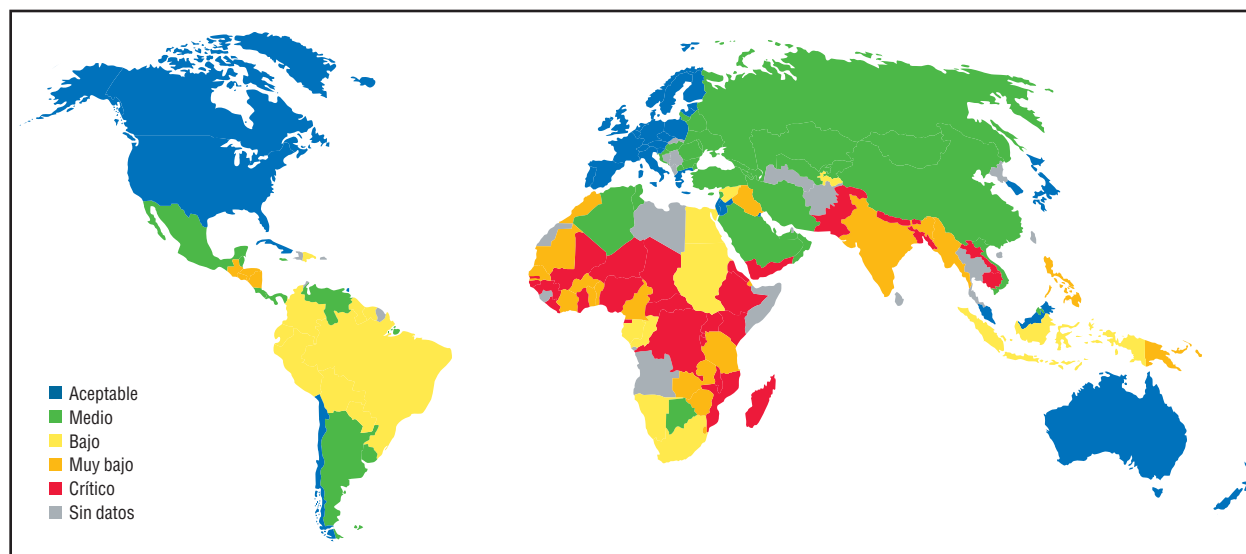


TABLA 1. ICB y evolución según el nivel de ICB de los países

NIVEL CRÍTICO			NIVEL MUY BAJO			NIVEL BAJO			NIVEL MEDIO			NIVEL ACEPTABLE		
Pais	ICB	Evolución ICB	Pais	ICB	Evolución ICB	Pais	ICB	Evolución ICB	Pais	ICB	Evolución ICB	Pais	ICB	Evolución ICB
Gambia	69,7	→	El Salvador	79,8	→	Egipto	89,8	→	Em. Árabes Unidos	97,9		Japón	99,9	→
Bhután	69,1		Iraq	79,0	→	Brasil	89,1	←	Croacia	97,4		Suecia	99,9	→
Lesotho	68,5	←	Djibouti	78,3		Tuvalu	88,7		Brunei Darussalam	97,4		Alemania	99,8	→
Guinea	68,4	→	Marruecos	78,1	→	Colombia	88,7	→	Lituania	97,4		Austria	99,8	→
Kenya	68,3	→	S. Tomé y Príncipe	77,8		Kiribati	88,1		Hungría	97,3		Bélgica	99,8	→
Eritrea	66,9	→	Filipinas	77,3	→	Sudáfrica	87,2		Belarús	97,2		España	99,8	→
Ghana	66,4		Swazilandia	76,9		Siria	87,0	←	Luxemburgo	97,1	←	Francia	99,8	→
Malí	65,8	→	Côte d'Ivoire	76,9	→	Maldivas	86,4	→	Omán	97,0	→	Grecia	99,8	→
Yemen	63,8	←	Zimbabwe	76,3	←	Perú	86,0	→	Qatar	97,0		Suiza	99,8	→
Madagascar	63,5	→	Honduras	76,3	→	Namibia	85,8	←	Samoa	97,0		Dinamarca	99,8	
Uganda	63,0	→	Mauritania	75,3	→	Tayikistán	85,7		Bulgaria	96,9	→	Finlandia	99,8	
Nigeria	62,8		Zambia	74,6	→	Paraguay	85,5	→	Rusia, Fed.	96,8		Nueva Zelanda	99,8	→
Malawi	62,8		Nicaragua	74,0	→	Suriname	85,4	←	Ucrania	96,8	→	Islandia	99,8	
Mozambique	60,8		Benin	73,3	←	Vanuatu	85,1	←	Macedonia	96,5		Israel	99,8	
Pakistán	60,4	→	Myanmar	73,1	→	Rep. Dominicana	84,9	←	Rumania	96,3		Portugal	99,7	→
Camboya	59,1	←	Papua Nueva Guinea	72,9	→	Indonesia	84,9	→	Costa Rica	96,2		Noruega	99,7	
G. Ecuatorial	58,9	←	Comoras	72,5		Gabón	81,9	→	Cisjordania y Gaza	96,0		Irlanda	99,7	
Lao, RDP	58,0	→	Senegal	72,2	→	Guyana	81,2	←	Moldova	96,0	←	Países Bajos	99,7	
Bangladesh	57,1		Guatemala	71,7	→	Sudán	81,0	←	Santa Lucía	95,9	←	Polonia	99,6	
Burundi	56,4	→	India	71,3	→	Ecuador	80,8		Libano	95,9	→	Malta	99,6	
Nepal	54,8	→	Burkina Faso	71,1	→	Bolivia	80,2	→	Mongolia	95,8	→	Chipre	99,6	
Níger	54,6		Togo	70,2		Congo, Rep.	80,0		Kirguistán	95,7		Reino Unido	99,5	→
Rwanda	51,3	→	Camerún	70,2	←				Armenia	95,6	→	Rep. Checa	99,3	
Etiopía	50,3	→	Tanzanía	70,0	→				Uruguay	95,4		Chile	99,3	
Chad	43,0	←							San Vic. y Granadinas	95,3	→	Bahrein	99,2	
									Albania	95,1	←	Canadá	99,2	→
									Georgia	95,0		Estados Unidos	99,2	→
									Kazajstán	94,9		Corea, Rep.	99,2	
									Argelia	94,8		Estonia	99,2	
									Arabia Saudita	94,7		Eslovenia	99,1	→
									Túnez	94,6	→	Australia	99,1	→
									Jamaica	94,6	→	Letonia	99,0	→
									Venezuela	94,3		Cuba	99,0	
									Dominica	94,3		Kuwait	98,7	→
									Marshall, Islas	94,1		Italia	98,7	
									México	94,0	→	S. Cristóbal y Nevis	98,7	→
									Tonga	94,0		Fiji	98,6	→
									Argentina	93,7	←	Mauricio	98,6	
									China	93,0	→	Jordania	98,6	→
									Granada	92,3	←	Barbados	98,5	→
									Cabo Verde	92,1		Malasia	98,1	
									Turquía	91,6	→	Trinidad y Tabago	98,0	
									Panamá	91,5				
									Irán	91,3	←			
									Azerbaiján	91,2				
									Botswana	91,1	←			
									Belice	91,0	→			
									Viet Nam	90,0	→			

Referencias: ← Retroceso significativo ← Retroceso leve || Estancamiento → Avance leve → Avance significativo

general consistente con la situación sanitaria y el desempeño educacional básico de una población.

Los indicadores del ICB llegan a su máximo nivel posible cuando todas las mujeres reciben asistencia médica durante el parto, cuando ningún niño o niña deja de ir a la escuela hasta completar quinto grado y cuando la mortalidad infantil se reduce a la expresión mínima posible de menos de cinco muertes cada mil niños nacidos vivos. Estos indicadores se asocian estrechamente a capacidades que los integrantes de una sociedad deben tener y que se refuerzan mutuamente para posibilitar un mayor logro de desarrollo individual y colectivo. Refieren, en especial, a aquellas capacidades que logran incorporar sus miembros más jóvenes, potenciando de ese modo el desarrollo futuro de los países.

La utilidad del ICB radica en que ha demostrado estar altamente correlacionado con la medición de otras capacidades humanas relativas al desarrollo social de los países. Mediante este índice se puede asignar un valor a cada país y de este modo compararlo con otros o evaluar su evolución en el tiempo.

Un valor de ICB cercano a 100 *no implica necesariamente un nivel elevado de desarrollo social*. Apenas significa que el país logró la cobertura universal de los *requisitos esenciales mínimos* para poder avanzar hacia un bienestar mejor. Es un punto de partida, no de llegada.

En qué punto del camino se encuentran los países

El ICB 2007 se calculó para 161 países a los que se agrupó en distintas categorías. Las situaciones más graves se concentran en los países con ICB *crítico* (menos de 70 puntos). En la categoría de ICB *muy bajo* (70 a 79 puntos) se encuentran los países que también muestran obstáculos muy considerables para alcanzar el bienestar de la población. Los países con ICB *bajo* (80 a 89 puntos) están en un nivel intermedio de satisfacción de necesidades básicas y su desempeño varía en algunas dimensiones de desarrollo. Los países que han progresado para satisfacer la mayoría o todas las capacidades básicas de su población se ubican en las dos categorías con valores más altos (ICB *medio*, 90 a 97 puntos, y *aceptable*, 98 a 99+ puntos). Como ya se ha señalado, la pertenencia a estos últimos dos grupos no implica un nivel elevado de desarrollo, sino apenas la satisfacción de niveles básicos de bienestar.

Evolución reciente: brechas cada vez mayores

La evolución de cada país en el ICB desde 2000³ revela que casi la mitad de los países ha logrado avances. Sin embargo, 54 países (o 34%) han retrocedido.

Los países que más han retrocedido en el ICB son mayoritariamente de África Subsahariana. Algunos países de Asia Oriental y el Pacífico y de América Latina y el Caribe también han sufrido el deterioro de sus capacidades básicas.

3 La variación porcentual entre ICB 2000 e ICB con último dato disponible se agrupó en cinco categorías: retroceso significativo (más de 5%), retroceso leve (entre 5% y 1%), estancamiento (menos de 1% de variación), avance leve (entre 1% y 5%), avance significativo (más de 5%).

NOTAS TÉCNICAS: ELABORACIÓN DEL ICB POR PAÍS

Indicadores que componen el ICB:

- Porcentaje de inscriptos en primer grado de enseñanza primaria que alcanzan quinto grado
- Mortalidad en menores de 5 años
- Porcentaje de partos atendidos por personal especializado

Para aumentar el conjunto de países con información suficiente para construir el índice se realizaron operaciones de imputación para los indicadores sobre los que se carecía de información. En cada caso, se asignó el valor promedio del indicador en el grupo de pertenencia del país definido por su situación actual en el área temática correspondiente.

El ICB se computó utilizando el promedio no ponderado de los valores originales de los tres indicadores en cuestión (en el caso de mortalidad infantil, hay una transformación lineal previa del indicador). Para simplificar el cálculo, se les asignó igual peso a los tres indicadores.

La Salud Infantil se representa como I1 = (100 - M), tasa de supervivencia hasta los 5 años, donde M es la tasa de mortalidad de menores de 5 años (expresada en porcentaje) o la probabilidad de muerte entre el nacimiento y los 5 años de edad, expresada cada 1.000 nacidos vivos.

La Educación como I2, donde I2 es la tasa de supervivencia escolar o el porcentaje de niños matriculados en primer grado que llegan a quinto grado en el número de años requerido.

La Salud Reproductiva como I3, donde I3 es el porcentaje de partos atendidos por personal especializado (médicos, enfermeras o parteras).

El Índice de Capacidades Básicas para un país en particular se obtiene como promedio simple de los tres componentes:

$$ICB = (I1 + I2 + I3) / 3$$

TABLA 2. Número de países por nivel de ICB actual según evolución desde 2000

	Nivel crítico	Nivel muy bajo	Nivel bajo	Nivel medio	Nivel alto	Total
Retroceso significativo	2	1	4	0	0	7
Retroceso leve	3	2	4	8	0	17
Estancamiento	6	3	5	23	21	58
Avance leve	10	6	3	11	22	52
Avance significativo	3	10	5	4	0	22
Total	24	22	21	46	43	156

TABLA 3. Variación porcentual del ICB por regiones

Región	ICB 2007	Variación porcentual 2000-último dato disponible
América del Norte	99,0	3,6
Europa	98,6	0,8
Asia Central	93,3	1,0
Medio Oriente y Norte de África	91,2	1,3
América Latina y el Caribe	89,5	1,7
Asia Oriental y el Pacífico	88,3	2,1
África Subsahariana	70,6	1,6
Asia Meridional	66,3	4,8

El retroceso ha sido significativo (más de 5% en el valor del ICB) en siete casos. La situación es preocupante, ya que estos países se encuentran retrocediendo desde un nivel de ICB *bajo*, *muy bajo* e

incluso *crítico*. Esto significa que se agrava el rezago de algunos países, aumentando la brecha existente con el resto del mundo (Tabla 2).



El nivel crítico

Los países con ICB *crítico* presentan graves dificultades en todas las dimensiones del desarrollo social. En promedio, en este grupo de países solo 1 mujer de cada 3 se atiende con personal especializado durante el parto. En Etiopía, el país que presenta la peor situación, solo 5% de los partos cuenta con atención médica especializada. Anualmente mueren, en promedio, 142 de cada 1000 niñas y niños menores de 5 años. Una situación extrema es la de Níger, donde cada año muere 1 de cada 4 menores de 5 años.

Los indicadores educativos muestran un panorama similar. En los países de ICB crítico, poco más de la mitad de los niños que empiezan la escuela permanecen en el sistema educativo hasta llegar a quinto grado. Otros indicadores, como las tasas de matriculación, dan cuenta de las carencias en términos de educación, que comprometen las posibilidades futuras de avanzar hacia niveles dignos de desarrollo.

Las disparidades regionales

Las regiones del mundo son profundamente desiguales en términos de condiciones de vida. El ICB refleja estas desigualdades. Existe una brecha de gran magnitud entre la región con mayor ICB promedio (América del Norte, con 99) y la región con peor promedio (Asia Meridional, con 66).

La evolución reciente ha sido muy importante en los países de Asia Meridional, región donde se acumulan las mayores carencias en las condiciones de vida según las mide el ICB. Sin embargo, a pesar de este progreso de 4,8% en los últimos años, la situación regional sigue siendo extremadamente crítica (Tabla 3).

Asimismo, la situación de África Subsahariana es crítica en tanto su ICB es de 70,6, al tiempo que la evolución promedial (1,6%) no augura una mejoría rápida.

Las regiones de Asia Central, Medio Oriente y Norte de África, América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico muestran valores promedio de ICB preocupantes. Esas regiones aún no han alcanzado la satisfacción de sus capacidades mínimas. Las únicas regiones que se encuentran en un nivel alto en este índice son Europa y América del Norte.

La posta de 2015 y el cronómetro del ICB: muy lejos del punto de partida

Las previsiones muestran un panorama poco alentador si se mantiene el actual ritmo de progreso. Al llegar 2015, los países de Asia Meridional y África Subsahariana apenas alcanzarán promedialmente un nivel *muy bajo*, con un ICB de 73 puntos. Las demás regiones estarán en un nivel *medio*, lejos de alcanzar el nivel *aceptable* (Tabla 4).

Insistiendo en que un nivel *aceptable* de ICB supone condiciones mínimas para partir hacia niveles superiores de desarrollo, resulta preocupante que, al actual ritmo de progreso, África Subsahariana recién estaría en ese '**punto de partida**' hacia 2108. Esto es 93 años después de 2015, la fecha fijada por los líderes del mundo en 2000 para alcanzar metas básicas de desarrollo social.

TABLA 4. Año en que las regiones alcanzarían un nivel aceptable

	ICB 2007	ICB 2015	Año en que llegaría a nivel aceptable
África Subsahariana	71	73	2108
Asia Meridional	66	73	2047
Medio Oriente y Norte de África	91	94	2032
América Latina y el Caribe	90	93	2032
Asia Oriental y el Pacífico	88	92	2030
Asia Central	93	95	2030
América del Norte	99		
Europa	99		

TRES CASOS DE EVOLUCIÓN EN PAÍSES CON ICB CRÍTICO: CHAD, ERITREA Y NEPAL

CHAD: retroceso dramático (ICB 43; Variación porcentual -14,1%)

Es el país con peor valor en el ICB. La pobreza, la inseguridad alimentaria y la falta de acceso a servicios básicos de salud y educación atentan contra las posibilidades de desarrollo. Más de 500 mil personas se encuentran en situación de inseguridad alimentaria. La tasa de mortalidad infantil figura entre las más altas del mundo. No se ha logrado aumentar la cobertura de inmunizaciones y la crítica situación de niñas y niños se refleja en el porcentaje de menores de 5 años con malnutrición, que alcanzó 37% en 2004. La tasa de mortalidad materna también aumentó en la última década, favorecida por la alta subnutrición de las mujeres embarazadas y la inaccesibilidad de los servicios de salud. En 2004, solo 1 de cada 5 mujeres se atendió con personal de salud al momento del parto, porcentaje menor que una década atrás. A los problemas de acceso a la enseñanza (agravados por la inexistencia de servicios en muchas zonas geográficas), se le agrega una baja tasa de sobrevivencia en el sistema educativo. La sobrepoblación en las escuelas (con un promedio de 70 alumnos por clase) y la insuficiencia de recursos lleva a que 8 de cada 10 tome sus lecciones de pie. El presupuesto para educación se mantiene en alrededor de 2,5% del PBI desde 1995, mientras que el promedio en los países del África Subsahariana es 3,4% (PNUD Chad 2005).

ERITREA: avances notorios (ICB 66,9; Variación porcentual +16,3%)

La tasa neta de matriculación en la escuela primaria creció de 30% en 1993-95 a 44% en 2001-03, un aumento de 47%. El Programa de Desarrollo del Sector Educativo se centra en la construcción de escuelas, el desarrollo de la currícula, la producción de libros de texto y la capacitación. La tasa de mortalidad infantil cayó de 72 a 48 muertes de cada 1000 nacimientos (entre 1993-95 a 2001-03). El programa de control de la malaria lanzado por el gobierno en 1999 ha sido un importante instrumento para reducir la mortalidad infantil (PNUD Eritrea 2005).

NEPAL: recuperación con políticas educativas y antidiscriminatorias (ICB 54,8; Variación porcentual +10,5%)

El gobierno ha iniciado varias reformas políticas como programas de becas escolares para niñas, maestras mujeres en las escuelas primarias, exenciones impositivas a mujeres que compran tierras, prohibición de prácticas socioculturales discriminatorias, políticas de discriminación positiva en el aparato burocrático y programas de desarrollo específicos y con tiempos acotados. En 1996, 42% de los nepaleses vivía en la pobreza. Ocho años después (en 2003/2004) la cifra había caído a 31%. Las posibles razones de esta caída fueron el consumo respaldado por remesas, crecientes ingresos en el sector agrícola, el incremento masivo de la población económicamente activa, una rápida urbanización y un incremento de los ingresos no agrícolas (CBS/World Bank 2005, PNUD Nepal 2005).

Asia Meridional, cuyo ritmo de avance es significativamente mayor, recién estaría llegando a ese nivel 47 años después de la Cumbre del Milenio. Y, salvo Europa y América del Norte, ninguna otra región podrá alcanzar

ese nivel mínimo básico antes de 20 años a partir de ahora, si el actual ritmo de avance no mejora. Una carrera con vallas difíciles de superar si los compromisos de la comunidad internacional continúan incumplidos. ■





ÍNDICE DE EQUIDAD DE GÉNERO 2007

La inequidad persiste

Los resultados del Índice de Equidad de Género (IEG) 2007 de Social Watch revelan claramente que la riqueza de un país no es precondition de la equidad. Rwanda, uno de los países menos desarrollados del mundo, se ubica en el tercer lugar en el IEG, después de Suecia y Finlandia, gracias a una intensa acción afirmativa, mientras que algunos países de altos ingresos ocupan lugares muy bajos en la tabla. La evolución del índice entre 2004 y 2007 muestra algunos avances globales, pero la tendencia general en todo el mundo es de un progreso lento o ningún progreso. Estados Unidos, país de altos ingresos, se ubica entre los 10 que más han retrocedido. La clave para la equidad está en la voluntad política de los países y no en su poder económico.

Equipo de Investigación en Ciencias Sociales de Social Watch¹

La inequidad basada en el género es un fenómeno que trasciende fronteras, culturas, religiones, naciones y niveles de ingreso. Alcanzar la equidad de género es un desafío del mundo moderno pues, aunque sus manifestaciones son diversas, la brecha entre mujeres y varones sigue existiendo en todos los países.

En la mayoría de las sociedades, las desigualdades se manifiestan en las diferentes responsabilidades atribuidas a varones y mujeres, en las actividades que desempeñan, en el acceso a y el control de los recursos y en los procesos de toma de decisiones.

Además de afectar la vida de la población mundial y en particular de las mujeres, que son al menos la mitad, esta brecha incide en el desarrollo económico y social de los países.

El Índice de Equidad de Género de Social Watch

La equidad de género es un concepto complejo, multifacético y de difícil medición. A fin de contribuir al debate y al monitoreo consistente de la

situación de las mujeres, Social Watch desarrolló un Índice de Equidad de Género. El mismo permite posicionar y clasificar a los países en función de una selección de indicadores relevantes de inequidad de género, escogidos de acuerdo a información disponible y comparable a nivel internacional.

El IEG clasifica 154 países y verifica, de manera concluyente, que en ningún país las mujeres disfrutan de las mismas oportunidades que los varones, que para eliminar las disparidades de género no es necesario que existan elevados niveles de ingreso y que, si bien la situación de las mujeres ha mejorado en algunos aspectos a lo largo de los años, está claro que sus oportunidades en los ámbitos económico y político aún son limitadas.

Las tres dimensiones incluidas en el IEG son: actividad económica, empoderamiento y educación. Los valores posibles del índice se ubican entre 0 y 100, tendiendo a 0 en los países con menor equidad y a 100 en aquellos con mayor equidad.

Suecia, Finlandia, Rwanda y Noruega registran los más altos puntajes en el IEG 2007. En estos países existe una menor desigualdad entre mujeres y varones. Han logrado este buen desempeño gracias a la aplicación de políticas activas, sobre todo leyes de cuotas políticas y políticas de equidad en el mercado de trabajo.

El IEG presenta información para 40 países de África Subsahariana, 36 de Europa, 28 de América Latina y el Caribe, 19 de Medio Oriente y Norte de África, 18 de Asia Oriental y Pacífico, 6 de Asia

Datos clave:

- Actualmente sólo hay 12 mujeres elegidas jefas de Estado o de gobierno, entre un total de aproximadamente 200 jefas y jefes en el mundo.
- Solo 23% de las empresas de la Unión Europea eran propiedad de mujeres en 2004.
- De los 550 millones de trabajadores pobres del mundo, se estima que 330 millones o 60% son mujeres (OIT).
- En 2006, la brecha salarial de género en algunos países se ubicó entre 30% y 40%. Esto significa que las mujeres ganan entre 30% y 40% menos que los hombres.
- De los 17 millones de mujeres entre 15 y 49 años que viven con VIH/SIDA, 98% vive en países en desarrollo (77% en África Subsahariana) (OMS).

1 Los integrantes del Equipo de Investigación en Ciencias Sociales se detallan en la página de créditos, al inicio del libro.

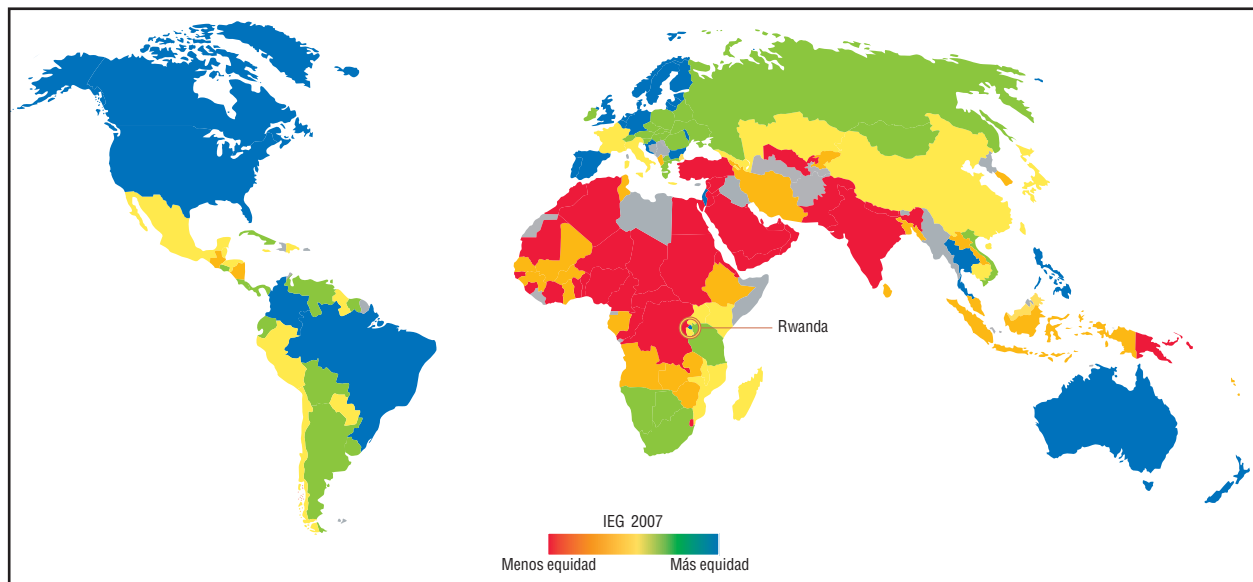


TABLA 1. IEG 2007 y evolución porcentual 2004-2007

País	IEG	Evolución porcentual (2004-2007)	País	IEG	Evolución porcentual (2004-2007)	País	IEG	Evolución porcentual (2004-2007)
Suecia	89	6	Suiza	67	4	Irán	54	
Finlandia	84	5	Venezuela	67	7	Mauricio	54	4
Rwanda	84	18	Belarús	66	8	Indonesia	53	-1
Noruega	83	8	Botswana	66	-10	Lao, RDP	53	-3
Alemania *	80		Costa Rica	66	1	Angola	52	-21
Barbados	80	3	Cuba	66		Bangladesh	52	-9
Dinamarca	79	-3	Mongolia	66	-6	GUI	52	
Islandia	79	5	Suriname	66		Malí	52	2
Nueva Zelanda	78	1	Viet Nam	66	1	Nicaragua	52	-5
España	77	14	Chipre	65	5	Etiopía	51	9
Lituania	77	2	Georgia	65	-4	Gabón	51	-2
Países Bajos	77	6	Mozambique	65	6	Samoa	51	
Australia	76	5	Perú	65	9	Túnez	51	5
Filipinas	76	4	República Dominicana	65	3	Burkina Faso	50	1
Letonia	76	0	Francia	64	1	Gambia	50	-5
Bahamas	75	7	Kazajstán	64	4	Guatemala	50	15
Canadá	75	-2	Maldivas	64		Salomón, Islas	50	
Colombia	75	9	Uganda	64		Santo Tomé y Príncipe	50	
Bélgica	74	9	Burundi	63	5	Cisjordania y Gaza	49	
Bulgaria	74	-4	Italia	63	0	Guinea-Bissau	49	
Estados Unidos de América	74	-7	Azerbaiyán	62	2	Kuwait	49	0
Estonia	74	-1	Belice	62	10	Swazilandia	49	2
Moldova	74	0	Chile	62	1	Argelia	48	4
Reino Unido	74	4	Lesotho	62	12	Djibouti	48	
Brasil	73	4	Madagascar	62	-3	Emiratos Árabes Unidos	48	1
Croacia	73	5	Cabo Verde	61	15	Líbano	48	4
Israel	73	7	Camboya	61	-2	Qatar	48	
Portugal	73	3	China	61	6	Siría	48	5
Tailandia	73	-3	Honduras	61	-3	Camerún *	47	
Austria *	72		Jamaica	61	-3	Congo, RD *	47	
Ecuador	72	17	México	61	1	Jordania	47	2
Eslovenia	72	-1	Paraguay *	61		Níger	47	6
Namibia	72	3	Guyana	60		Turquía	47	-13
Polonia	72	-4	Japón	60	-1	Bahrein	46	1
Tanzania	72		Kenya	60	-3	Egipto	45	-10
Ucrania	72	0	Luxemburgo	60	1	Eritrea	45	-8
Rumania	71	1	Malawi	60	4	Nigeria	45	
Rusia, Fed.	71	-4	San Vicente y Granadinas	60		Congo, Rep. *	44	
Argentina	70	5	Malta	59	8	Nepal	44	7
Eslovaquia *	70		Armenia	58	-5	Omán	43	5
Hong Kong	70		Ghana	58	-3	Arabia Saudita	42	-4
Hungría	70	1	Malasia	58	-10	Marruecos	42	-4
Sudáfrica	70	0	Sri Lanka	58	-5	Pakistán	42	-2
El Salvador	69	10	Zambia	58	5	Benin	41	-4
Irlanda	69	6	Albania	57	-3	Chad	41	-4
Panamá	69	11	Kirguistán	57	-6	India	41	
República Checa *	69		Corea, Rep.	56	-1	República Centroafricana	41	-11
Trinidad y Tabago	69	-1	Fiji	56	4	Togo	41	4
Bolivia	68	6	Santa Lucía	56		Côte d'Ivoire	39	4
Macedonia	68	0	Vanuatu	56		Sierra Leona	39	9
Uruguay *	68		Zimbabwe	56	-1	Yemen	31	11
Grecia	67	6	Senegal	55	3			

* Para estos países, se calculó el IEG con las brechas de tasas brutas de matriculación primaria y secundaria, a falta de datos sobre las tasas netas. Por motivos metodológicos no se calculó la evolución del IEG en estos casos.
 NOTA: Para medir la evolución del IEG, se imputaron los valores necesarios para asegurar la comparabilidad.

Central, 5 de Asia Meridional y 2 de América del Norte. En conjunto, estos países representan más de 90% de la población mundial.

El IEG fue construido por primera vez en 2004. Aquí se presenta la evolución para el período 2004-2007, así como el último dato disponible para los distintos países.

La inequidad, tan actual como global

Analizando los valores generales obtenidos para 2007 puede sacarse una primera conclusión: ¡la brecha de género persiste en todos los países del mundo!

La equidad como política

Los países nórdicos, que han adoptado medidas afirmativas para equiparar la desigualdad de género, ocupan los primeros lugares en el IEG, mostrando mayores niveles de equidad. Sin embargo, Rwanda se ubica entre los primeros 10, lo que demuestra que no es necesario lograr altos niveles de crecimiento económico o industrialización para implementar políticas activas eficaces a la hora de lograr mayor equidad. Después del genocidio de un millón de personas en 1994, la sociedad civil, el estado rwandés y los actores internacionales hicieron un gran esfuerzo para la reconstrucción del país devastado por la guerra. Las líneas de acción implementadas tomaron en cuenta la equidad de género, dimensión fundamental en un país donde las mujeres debieron desarrollar estrategias para mantener a sus familias, asumir responsabilidades frente a la comunidad y apoyarse entre ellas para soportar las consecuencias físicas y psicológicas del genocidio. Se realizaron muchos esfuerzos para mejorar la condición de las mujeres en términos de independencia económica, de un reparto más equitativo de las responsabilidades entre los sexos, de una mejora de los servicios sociales, de reformas jurídicas y de la protección de las niñas y las adolescentes.

Geografía de la inequidad

Entre los países que muestran un peor desempeño en términos de desigualdad de género, la mayoría pertenece a África Subsahariana. Los valores del IEG oscilan entre 31 (Yemen) y 89 (Suecia) (Tabla 1).

Si observamos el desempeño regional del IEG (Tabla 3), encontramos que los valores más altos se registran en América del Norte (74), seguidos de Europa (72) y en tercer lugar América Latina y el Caribe (65). En cuarto lugar, se ubica Asia Oriental y Pacífico (62). Las regiones con los valores más bajos en el IEG son, en orden descendente, Asia Central (60), África Subsahariana (54), Asia Meridional (52) y Medio Oriente y Norte de África (48). A su vez, América del Norte es la región que más ha retrocedido en los últimos años. Si bien como región se ubica en los valores más altos del IEG, también es la que más retrocede.

Observando la Tabla 4, diríamos que la riqueza de los países se relaciona con su nivel de desigualdad de género. Sin embargo, los países de ingresos medio altos presentan un IEG promedial superior a aquellos de ingresos altos no pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE). Esto puede indicar la pervivencia de estructuras sociales desiguales en países que presentan un importante crecimiento económico, como por ejemplo muchos de los árabes. El dato sugiere que la modificación de estas situaciones de inequidad no descansa principalmente en el desarrollo económico, sino en la transformación de las pautas culturales y de distribución del poder.

Educación y empoderamiento: aspectos decisivos

Entre los 10 países con los valores más altos en el IEG, la situación más equitativa se presenta en educación, donde (exceptuando Rwanda) los valores son 100 (equidad perfecta) o próximos a esa cifra (Tabla 5). En los países en peor situación, la dimensión más inequitativa es el empoderamiento, que

EL CASO DE RWANDA: EL PODER DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA

¿Por qué Rwanda ocupa una posición tan avanzada en el IEG? Este lugar destacado, que puede resultar sorprendente, por tratarse de un país pobre africano, se vincula a la reciente implementación de políticas de acción afirmativa. Se trata de normas legales, a veces de carácter constitucional, diseñadas para promover cambios en factores sociales incluso estructurales.

Algunos de los rápidos cambios de los últimos años en este país han sido los siguientes: se destinaron a mujeres 30% de los cargos vinculados a la toma de decisiones; se asignaron fondos locales y se otorgaron microcréditos a proyectos productivos liderados por mujeres; a partir de 2003 el Art. 187 de la nueva Constitución rwandesa formalizó estructuras de promoción de la equidad como el Consejo Nacional de la Mujer; se creó una Oficina de Monitoreo de Género, con el propósito de facilitar la participación pública de las mujeres y que los impulsos de desarrollo generen beneficios igualitarios entre los sexos.

Estos cambios hicieron que una gran cantidad de dirigentes políticas emergiera a la vida pública. En la cámara de diputados, el número de cargos ocupados por mujeres creció hasta 48,8%. Asimismo, hubo un importante incremento de la participación femenina en el gabinete ministerial y en los gobiernos locales.

La conclusión más interesante es que no es necesario lograr un alto desarrollo económico para tomar medidas efectivas para reducir la inequidad de género.

TABLA 2. Valor de los indicadores que componen el IEG: Rwanda, 2004 y 2007

Empoderamiento					
Brechas de género	Brecha de profesionales y técnicos	Brecha de gerentes y directivos	Brecha de parlamentarios	Brecha ministerial	Brecha en empoderamiento
2004	sin dato	sin dato	96	05	50
2007	sin dato	sin dato	95	67	81
Actividad económica					
Brechas de género	Brecha de tasa de actividad	Brecha de ingresos	Brecha en actividad económica		
2004	88	sin dato	88		
2007	95	74	85		
Educación					
Brechas de género	Brecha de alfabetismo	Brecha de matriculación primaria	Brecha de matriculación secundaria	Brecha de matriculación terciaria	Brecha en educación
2004	96	89	sin dato	50	78
2007	98	100	Sin dato	62	87

TABLA 3. Promedio de IEG según regiones

Regiones	IEG
América del Norte	74
Europa	72
América Latina y el Caribe	65
Asia Oriental y Pacífico	62
Asia Central	60
África Subsahariana	54
Asia Meridional	52
Medio Oriente y Norte de África	48

TABLA 4. Promedio de IEG según nivel de ingreso de los países

Grupos de países según ingreso	IEG
Países de ingresos altos	73
Países de ingresos medio-altos	64
Países de ingresos altos (no OCDE)	62
Países de ingresos medio-bajos	60
Países de ingresos bajos	54

**TABLA 5. Valores de las dimensiones del IEG, 10 países más equitativos**

País	Educación	Actividad Económica	Empoderamiento	IEG
Suecia	100	84	84	89
Finlandia	100	79	75	84
Rwanda	87	85	81	84
Noruega	100	81	67	83
Alemania	99	67	75	80
Barbados	100	83	58	80
Dinamarca	100	79	59	79
Islandia	99	79	58	79
Nueva Zelanda	100	76	57	78
Países Bajos	100	70	63	77

TABLA 6. Valores de las dimensiones del IEG, 10 países menos equitativos

País	Educación	Actividad Económica	Empoderamiento	IEG
Arabia Saudita	96	19	13	42
Pakistán	74	34	19	42
Marruecos	85	29	12	42
Benin	52	56	16	41
República Centroafricana	43	70	11	41
Togo	57	50	17	41
Chad	39	75	9	41
Sierra Leona	52	53	14	39
Côte d'Ivoire	62	38	17	39
Yemen	52	35	7	31

revela situaciones como las de Yemen, donde el valor es 7 (Tabla 6).

Una evolución casi insignificante

La tendencia general del periodo 2004-2007 muestra que la evolución en materia de equidad de género fue muy poco significativa o que no existió progreso alguno.

Tres regiones registraron progresos. En primer lugar, América Latina y el Caribe, seguida de Europa y Medio Oriente y Norte de África, aunque este avance fue en todos los casos inferior a 6%. Las regiones de Asia Oriental y Pacífico y África Subsahariana sufrieron variaciones casi insignificantes. Por último, tres regiones han retrocedido en el IEG: Asia Meridional, Asia Central y América del Norte. En América del Norte se registró el retroceso más importante con respecto a la equidad de género, fundamentalmente porque Estados Unidos cayó 7% en el IEG (Tabla 7).

Ingresos y equidad no guardan relación directa

Al observar la variación según el nivel de ingresos, se advierte que los países de ingresos bajos no han avanzado. Sin embargo, las diferencias entre los países con ingresos altos, medios y medio bajos no son significativas, lo que confirma que la relación entre el ingreso de los países y la equidad de género no es directa (Tabla 8).

En el grupo de los 10 que más retrocedieron se encuentran países de ingresos bajos, medio bajos, medio altos y altos, como Estados Unidos. Midiendo

TABLA 7. Variación porcentual del IEG según región geográfica (2004-2007)

Región	IEG 2004 - 2007: Variación porcentual
América Latina y el Caribe	5%
Europa	3%
Medio Oriente y Norte de África	2%
África Subsahariana	1%
Asia Oriental y Pacífico	-0,3%
Asia Meridional	-3%
Asia Central	-3%
América del Norte	-4%

TABLA 8. Variación porcentual del IEG según grupos de ingresos (2004 - 2007)

Grupos de ingresos	IEG 2004 - 2007: Variación porcentual
Ingresos altos	3%
Ingresos altos (no OCDE)	3%
Ingresos medio-altos	1%
Ingresos medio-bajos	3%
Ingresos bajos	-0,3%

la variación en términos porcentuales, los países que más avanzaron en el periodo fueron Rwanda, en primer lugar, seguida de Ecuador, Cabo Verde y Guatemala. ■

NOTAS TÉCNICAS: ELABORACIÓN DEL IEG

1. Dimensiones e indicadores

- Empoderamiento (% mujeres en cargos técnicos, % mujeres en cargos de dirección y gobierno, % mujeres parlamentarias, % mujeres en cargos ministeriales).
- Actividad económica (brecha ingresos, brecha de tasas de actividad).
- Educación (brecha tasa alfabetización, brecha tasa matriculación primaria, brecha tasa matriculación secundaria, brecha tasa matriculación terciaria).

2. Brechas

Para construir las brechas en los indicadores que no lo eran originalmente, se realizaron dos transformaciones. En primer lugar, se calcularon los porcentajes correspondientes a los hombres, por diferencia con los de mujeres:

- % hombres en cargos técnicos,
- % hombres en cargos de dirección y gobierno,
- % hombres parlamentarios,
- % hombres en cargos ministeriales.

En segundo lugar, se calculó para cada país el peso de la población femenina en relación a la masculina para los grupos etarios pertinentes (mayores de 19 años, excepto para el indicador de activos, para el cual se tomaron los mayores de 14 años).

Peso población femenina = % población femenina / % población masculina

Se calculó la brecha para cada indicador, en cada país, con las tasas femeninas en el numerador y las masculinas en el denominador, ponderando por el inverso del peso de la población femenina.¹

% tasa femenina * (peso población femenina)⁻¹ / % tasa masculina

3. Construcción de los componentes del índice en cada dimensión

Para cada dimensión se calculó el promedio de los indicadores de brecha, no asignándoles valores a los países que tuvieran información para menos de la mitad de los indicadores de la dimensión.

4. Construcción del índice

El índice se calculó como promedio simple de los valores obtenidos en las tres dimensiones (en cada una, promedio de las brechas correspondientes).

¹ El valor 0 se recodificó como 0,01, para permitir la manipulación algebraica. En el otro extremo, se recodificaron todos los valores mayores a 1 como 1, ya que este es el límite normativo propuesto de acuerdo al objetivo del índice.

Hacia un nuevo contrato social global

La protección de las personas débiles y vulnerables, de los ancianos, de los pequeños y de las mujeres embarazadas ha sido un mandato ético (y frecuentemente religioso) en todas las sociedades humanas a lo largo de la historia sin el cual la especie no habría sobrevivido.

En el siglo XIX, la industrialización y la urbanización modificaron drásticamente la composición de las familias y las comunidades y quebrantaron las formas tradicionales de organizar esa protección. La industrialización provocó una generación de riqueza sin precedentes así como una desigualdad y una pobreza dramáticas, que condujeron a luchas sociales.

En 1881 el canciller alemán conservador Otto von Bismarck manifestó al Reichstag (Parlamento) su convicción de que “la curación de los males sociales no debe buscarse sólo mediante la represión de los excesos socialdemócratas, sino en igual medida a través del avance decidido del bienestar de los trabajadores”. Posteriormente, Alemania aprobó en 1883 una ley de seguro de salud para los trabajadores, que disponía la incorporación del seguro nacional obligatorio para la mayoría de los trabajadores manuales y administrativos, y en 1889 una ley sobre Seguro de Vejez para Trabajadores, Oficiales y Aprendices.

Era una idea cuya hora había llegado, y no sólo la astuta maniobra política de un estadista conservador para superar a sus rivales políticos. La fórmula se extendió con rapidez a través de las fronteras geográficas e ideológicas.

En 1885 Noruega estableció la cobertura de los accidentes de trabajo y creó un fondo estatal de dinero para asistir a personas enfermas y brindarles prestaciones funerarias. Ebbe Hertzberg, profesor de economía estatal, utilizó el término “Estado de

bienestar” por primera vez en 1884. Dinamarca aprobó una ley de pensiones de vejez en 1891 y poco después Suecia desarrolló el primer plan nacional universal de pensiones. Hacia 1920, en América Latina, Argentina, Chile y Uruguay ya tenían sistemas de bienestar social. En Estados Unidos, ante el drástico empobrecimiento que desencadenó la ‘Gran Depresión’ de 1929, el presidente Franklin Roosevelt creó el Comité de Seguridad Económica e incorporó sus recomendaciones en la Ley de Seguridad Social de 1935. Sus prestaciones cubrieron a más de la mitad de los trabajadores y las trabajadoras del país cuando entró en vigencia en 1940, luego de otra profunda recesión en 1937.

La idea de servicios sociales universales y la protección contra los riesgos sociales garantizada por el Estado generó un consenso sin parangón entre los trabajadores y sus sindicatos, las empresas, los políticos de izquierda y de derecha y líderes religiosos. Incluso las empresas privadas de seguros la apoyaron, ya que no podían asegurar a los pobres o los trabajadores contra los numerosos riesgos que enfrentaban y a la vez obtener ganancias. En 1948 se incluyó el “derecho a la seguridad social” y a un nivel de vida “adecuado” en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículos 22 y 25); posteriormente estos mismos derechos fueron consagrados en otros importantes instrumentos de la ONU.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la seguridad social como “el conjunto de instituciones, medidas, derechos, obligaciones y transferencias que tienen por objeto garantizar el acceso a la salud, a los servicios sociales y proporcionar ingresos seguros en caso de sobrevenir algún riesgo importante para la vida (*inter alia* invalidez, edad avanzada o desempleo), y prevenir o aliviar la pobreza”.

Los derechos a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado		
Autoridad	Seguridad social	Nivel de vida adecuado
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	Artículo 22 – Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.	Artículo 25 (1) – Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966 – entró en vigor en 1976)	Artículo 9 – Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.	Artículo 11 (1) – Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	Artículo 26 (1) – Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.	Artículo 27 (1) – Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Artículo 27 (3) – ... y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Fuente: Naciones Unidas.



En todos los países la protección social descrita anteriormente es una mezcla segura de dos modalidades opuestas. La primera vincula las prestaciones que reciben las personas con las aportaciones que han hecho, de modo que los ahorros de toda su vida generan un retorno en la forma de seguro individual contra riesgos o un plan de pensión basado en la capitalización individual. La segunda modalidad se basa en la solidaridad colectiva y la justicia social. Éste es el caso de los servicios sociales universales o la asistencia social, en que las aportaciones individuales bajo la forma de impuestos no tienen relación directa con las prestaciones recibidas y, de hecho, la mayoría de los beneficiarios son personas que viven en la pobreza y por ende han aportado menos. Los servicios y la asistencia social universales son mecanismos de distribución que canalizan recursos de quienes poseen más a quienes necesitan más. El uso de impuestos progresivos, ya sean impuestos al ingreso o a las ganancias del capital, ha sido un componente esencial de las políticas redistributivas.

El análisis de la experiencia de los países desarrollados suele agruparlos en tres amplias categorías:

- El modelo 'liberal' o 'residual' (así llamado porque el Estado sólo interviene como último recurso) de Estados Unidos y Reino Unido, con las aportaciones de contribuyentes más bajas, pero con niveles de pobreza comparativamente más elevados.
- El modelo 'corporativista' de Alemania, Austria y (originalmente) la mayor parte del mundo católico, con énfasis en la cohesión social, los convenios tripartitos entre los trabajadores, las empresas y el Estado, y las prestaciones derivadas de programas cuidadosamente reglamentados correspondientes a distintos sectores de actividad.
- El modelo nórdico o 'socialdemócrata', originario de Escandinavia, basado en la solidaridad, los servicios universales y los derechos sociales a los que cada ciudadano y ciudadana tiene derecho como tal y no como integrante de un grupo en particular.

Tras la Segunda Guerra Mundial el gasto en seguridad social creció rápidamente en los tres grupos de países industrializados y alcanzó al menos 10% del PBI en la mayoría de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e incluso superó 20% en algunos¹.

En los países en desarrollo la situación es muy distinta. La mayoría de los países de bajos ingresos dedica menos de 5% del PBI a los servicios sociales y las prestaciones públicas, y algunos menos de 1% o 2% del PBI. En Kenya y Zambia se destina apenas 0,3% en total. Por lo tanto, mientras en Francia el ingreso per cápita es 30 veces mayor que en Zambia, el gasto

público per cápita en Zambia es inferior a USD 5 al año, **mil veces menor** que en Francia.

Por lo general, la seguridad social en los países en desarrollo se limita al sector 'moderno' de la economía y a los trabajadores urbanos del sector formal, lo cual excluye a la población rural y al sector informal, o sea a la mayoría de la población. Es por eso que los mecanismos tradicionales e informales de protección social desempeñan un papel vital. Sin embargo, por un lado, las familias y comunidades se ven afectadas por los mismos riesgos que los individuos (por ejemplo, en los casos de sequía prolongada, conflicto o pandemias como el VIH/sida) y por lo tanto no pueden prestar seguro ni protección socioeconómica cuando son más necesarios. Por otro, las formas tradicionales de estructura familiar y comunal están en vías de desaparición como consecuencia de los cambios socioeconómicos y la creciente urbanización. Sin otro tipo de organización social que sustituya a la antigua, son las mujeres quienes cargan con nuevas y mayores responsabilidades.

Las políticas públicas de protección social son la solución natural. El Estado puede proporcionar los incentivos adecuados y ejercer la presión necesaria para el suministro de los bienes públicos y, además, el Estado tiene la obligación legal de proteger y promover los derechos sociales, económicos y políticos. Es posible que las limitaciones financieras dificulten esta tarea. Sin embargo, el Estado no tiene por qué depender exclusivamente de las transferencias de ingresos y de las formas tradicionales de la seguridad social. Las políticas que fomentan los medios de sustento y refuerzan los sistemas informales de protección social son igualmente fundamentales en la creación de formas eficientes de seguridad social en los países en desarrollo.

La interrogante entonces es cuánto está dispuesto a intervenir el Estado para proporcionar protección social a los miembros vulnerables de la sociedad. Con el tiempo, la mayoría de los países en desarrollo han establecido cierto tipo de sistemas distributivos, regidos por una variedad de políticas fiscales.

No obstante, a partir de mediados de la década de 1970, el gasto social en los países en desarrollo se vio asediado por las políticas de ajuste estructural promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que presentaron a la seguridad social como la enemiga del crecimiento, la inversión extranjera y el espíritu empresarial. En consecuencia, se redujeron las prestaciones, se privatizaron los sistemas de pensiones y se desmantelaron los subsidios que funcionaban como mecanismos de redistribución, sobre todo en zonas rurales fuera del alcance de la seguridad social convencional y de los servicios esenciales del Estado. Este Informe presenta numerosos ejemplos de estos fenómenos.

En un reciente trabajo de discusión de la OIT², Peter Townsend, profesor de Política Social Internacional en la London School

¹ Townsend, P. (2007). "The right to social security and national development: Lessons from OECD experience for low-income countries". Issues in Social Protection, Discussion Paper 18, enero, Ginebra: OIT.

² *Ibid.*



of Economics, escribió que “la presunta incompatibilidad entre el gasto social y el crecimiento económico no se condice con la experiencia. La muy influyente idea de los últimos 30 años ... acerca de que la elevada inversión en los servicios sociales públicos y la seguridad social disuade el crecimiento, y que el crecimiento económico por sí solo automáticamente conducirá a la reducción de la pobreza, no recibe el apoyo de pruebas convincentes de las investigaciones. Más apoyo recibe la idea alternativa de que un elevado gasto social público tiene efectos positivos en el crecimiento”.

De manera similar, una investigación sobre India realizada por Patricia Justino, de la Unidad de Investigación sobre la Pobreza en la Universidad de Sussex³, revela que “el gasto en los servicios sociales puede tener un efecto positivo en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico de una economía pobre. ... Es así que estos resultados cuestionan los supuestos anteriores de que las políticas de seguridad/protección pueden presentar cargas financieras insostenibles para las economías pobres. En el caso de India, el gasto en los servicios sociales no sólo contribuyó con el descenso de la pobreza sino que también creó importantes condiciones para el fomento del crecimiento económico”.

Sin embargo, en las últimas dos décadas se sucedieron cambios drásticos en la estructura de gobernanza de la seguridad social, incluso la privatización total o parcial y la reducción de sus prestaciones, en numerosos países en desarrollo y en transición, como demuestra el presente Informe de Social Watch.

La discusión en torno de la seguridad social tuvo lugar en todo el mundo, pero un estudio de Carlos Ochando Claramunt, del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia, España, concluye que “hasta el momento, los desafíos pasados no han conducido, en ningún país europeo [occidental], a un desmantelamiento del Estado del bienestar, sino, si acaso, a la búsqueda de nuevas vías de financiación, de gestión y de protección que garanticen su viabilidad económica y política y que mejoren sus resultados en términos de una mayor eficiencia, eficacia y equidad.”⁴

Al analizar la introducción de iniciativas público-privadas y la gestión orientada hacia el mercado en el sistema de atención de la salud español, el estudio concluye que “por el momento no ha sido demostrado, ni desde el punto de vista teórico ni del empírico, que la introducción de estas nuevas formas de gestión mejore la eficiencia de los servicios de salud”.

La decisión de cuáles derechos se garantizan, y hasta qué punto, implica un gran debate en cada sociedad para decidir cuáles riesgos se convertirán en responsabilidad colectiva y de cuáles bienes públicos es responsable el Estado, independientemente de que sean suministrados por instituciones públicas o privadas.

La prestación de servicios por parte del Estado y su financiación por el pueblo a través de los impuestos son los elementos básicos de la relación entre un gobierno y su ciudadanía. Se ha mostrado que las democracias que funcionan, la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza están fuertemente ligadas a una base amplia de contribuyentes que apoyan los servicios públicos universales⁵. Por otra parte, también es cierto lo contrario, y es más probable que los regímenes autoritarios que no rinden cuentas de sus actos y son propensos a la corrupción se encuentren en países con servicios públicos limitados y reducidas bases de contribuyentes (cuando las rentas del gobierno proceden de otras fuentes, como las industrias de extracción o incluso de la ayuda externa, por lo que los gobiernos receptores responden ante los donantes, pero no ante la ciudadanía).

No es por casualidad que la reducción drástica de las prestaciones de la seguridad social haya sido difícil o imposible en países con democracias que funcionan. En el caso de Uruguay, por ejemplo, las reformas inducidas por el Banco Mundial fueron derrotadas en referendos y finalmente sólo se incorporaron versiones aguadas del nuevo modelo. Esto ayuda a explicar la situación actual de Uruguay como el país con niveles más bajos de pobreza y desigualdad en América Latina, la región más desigual del mundo.

A fines del siglo XX había pruebas abrumadoras de que varias décadas de políticas de desarrollo orientadas casi exclusivamente al crecimiento económico no habían reducido la brecha entre los países pobres y los ricos, mientras el proceso de liberalización comercial y desregulación financiera conocido como ‘globalización’ de hecho incrementaba las desigualdades al interior de los países y entre ellos.

Las esperanzas de un ‘dividendo de paz’ luego del fin de la guerra fría no se materializaron, y en una serie de conferencias mundiales la ONU articuló una nueva agenda social. La igualdad de género y la erradicación de la pobreza se fijaron como metas de la comunidad internacional en 1995 en la Conferencia sobre la Mujer (Beijing) y en la Cumbre Social (Copenhague). La Cumbre del Milenio definió en 2000 un conjunto de objetivos mensurables y con fecha de aplicación para los servicios sociales esenciales y la erradicación de la pobreza, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Esos objetivos expresan el compromiso de los gobiernos pobres y ricos de alcanzar un nivel mínimo de cobertura de los servicios sociales que haría posible la “dignidad para todos”. Sin embargo, por lo habitual no se formulan en función de los derechos de los trabajadores o las personas que viven en la pobreza⁶.

3 Justino, P. (2003). “Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India”. PRUS Working paper No. 20, septiembre. Sussex: Universidad de Sussex.

4 Ochando Claramunt, C. (2005). “Estado del bienestar: Retos y opciones de Reforma”, en QPE-Revista Electrónica, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia, No. 9, enero-abril.

5 GOVNET (DAC Network on Governance) (2007). “Taxation and Governance”. Versión 1.2, agosto (borrador).

6 Exceptuando, por supuesto, la labor del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU en torno a los derechos económicos, sociales y culturales, de UNIFEM acerca de los derechos de la mujer y de la OIT sobre el derecho a la seguridad social, entre otras excepciones dignas de mención que aún no se han generalizado en el sistema de la ONU.

En un intento por revertir el descenso de los flujos de ayuda, se hizo énfasis en la consecución de los resultados visibles más inmediatos y en la eficacia de la prestación de los servicios y la asistencia a los “más pobres entre los pobres”.

Las políticas ‘focalizadas’ dirigidas a quienes más las necesitan deben permitir la progresiva distribución de los recursos y concentrar los esfuerzos y el dinero públicos, ya sean nacionales o internacionales, en las zonas geográficas deprimidas o en los grupos específicos de personas que viven en la pobreza⁷. Los beneficiarios de los servicios sociales que no se encuentren en esas categorías deberán financiar por su cuenta sus servicios sociales pagando por ellos o a través de seguros individuales.

La focalización es esencial en situaciones de emergencia, y en muchos casos la asistencia a las personas en situación de pobreza puede concebirse con justicia como una situación de emergencia. Pero la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU argumenta que la focalización prolongada como política social predominante o incluso exclusiva refuerza la dependencia de los beneficiarios de la ayuda estatal y genera ‘la trampa de la pobreza’, que socava la motivación para trabajar y desarrollar las capacidades propias⁸. Estimula el clientelismo político y la corrupción y socava el principio democrático de desarrollo de las capacidades de los ciudadanos y las ciudadanas para convertirlos en actores autónomos en la sociedad.

Los servicios para los pobres terminan siendo servicios pobres, como señalara la famosa frase del premio Nobel Amartya Sen. La prestación universal de servicios tiene mecanismos incorporados por los cuales las exigencias de calidad de los contribuyentes de clase media ‘levantan’ a los pobres. También establece una correlación entre protección social e inclusión social, ya que para sostener las políticas de protección social universal de alta calidad los gobiernos deben fomentar el empleo con el fin de recaudar los impuestos y las aportaciones de la seguridad social que de él se derivan.

Pero no alcanza con decir simplemente que los países en desarrollo deben transitar por el mismo camino de la redistribución y la protección social que tomaron hace un siglo los países industrializados ahora ricos. Bismarck ni siquiera pensó en la fuga de capitales

porque el capital no se trasladaba y él podía proteger la industrialización de su país mediante los aranceles. En el actual mundo globalizado la movilización nacional de los recursos para las políticas sociales requiere un ámbito internacional habilitante que detenga la reducción de los impuestos y las aportaciones a la seguridad social de las empresas transnacionales con el fin de atraer inversiones. Es necesario poner freno a los paraísos fiscales y a los centros bancarios extraterritoriales que estimulan la evasión fiscal y fomentan la corrupción, y controlar la volatilidad de los mercados financieros que obliga a los países pobres a mantener enormes sumas en reservas, en lugar de invertir las en infraestructura o capital humano. Asimismo se debe proporcionar ayuda internacional, como lo solicita la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y esto debe hacerse de una manera previsible que genere derechos, para no repetir a escala internacional la misma trampa de la pobreza y el clientelismo de la asistencia nacional focalizada.

Las conclusiones de las organizaciones ciudadanas de todo el mundo publicadas en este Informe 2007 de Social Watch proporcionan una extensa evidencia directa de cómo todos los días se viola el derecho humano a la seguridad social, así como valiosas sugerencias para transformarlo en realidad.

Es sumamente necesario un nuevo pacto social a nivel nacional e internacional que equilibre los derechos individuales con los derechos sociales, todos ellos reconocidos universalmente, y que equilibre las normas y disciplinas internacionales con el ‘espacio político’ nacional donde la discusión democrática da forma a las prioridades de cada país.

La mayoría absoluta de la humanidad vive en la pobreza, o es muy joven o muy vieja, o está enferma o discapacitada o pertenece a la identidad de género o al grupo étnico o cultural ‘equivocado’ y padece la negación de derechos reconocidos universalmente en un momento de la historia en que la riqueza y el conocimiento nunca habían sido tan abundantes. Por lo tanto, la cuestión no es si la seguridad social es posible con la globalización, sino más bien si la existencia civilizada global es posible sin implementar el derecho humano universal a la seguridad social. ■

ROBERTO BISSIO
Secretariado Internacional de Social Watch

7 Mkandawire, T. (2007). “Targeting and Universalism in Poverty Reduction”, en Ocampo, J.A., Jomo, K.S. y Khan, S. (eds.), *Policy Matters*. Penang/Londres: Third World Network y Zed en asociación con Naciones Unidas.

8 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”. LC/G.2294(SES.31/3)/E, febrero.

La agenda de los derechos de las mujeres y la financiación para el desarrollo

Carmen de la Cruz Cuesta

Integrante del Grupo de Trabajo: "Avanzando en la financiación para la igualdad de género" de la red europea WIDE

1. Introducción

En los últimos años el mundo ha sido testigo de un importante cambio tanto en la naturaleza como en la práctica de la financiación para el desarrollo. Estos cambios no son ajenos a los acuerdos tomados por los donantes, sus países socios y las instituciones financieras internacionales, para mejorar el sistema de gobernabilidad económica mundial y el fortalecimiento de la coordinación de los mecanismos de los donantes. Dichos acuerdos se han dado en espacios claves tales como la Conferencia de Financiación para el Desarrollo en Monterrey 2002, la Cumbre del Milenio de 2000 y el Foro de Alto Nivel entre donantes y países asociados que tuvo lugar en París en 2005 y que se ha plasmado en la **Declaración de París para la Efectividad de la Ayuda**, entre otros. A pesar de estas iniciativas significativas, el desarrollo sigue entendiéndose predominantemente como crecimiento económico, como mercados abiertos, liberalización y privatización; y aunque en las últimas décadas van tomando cada vez más fuerza las propuestas de revisión de este modelo, que se presenta como la principal opción para erradicar la pobreza, desde distintos sectores se ve cada vez más necesario promover visiones alternativas que trasciendan las propuestas de solución que se centran exclusivamente en programas antipobreza.

Paralelamente a estos consensos, desde el movimiento de mujeres y en alianza con mujeres de instituciones internacionales, se ha reiterado una vez más, la necesidad de fortalecer una **arquitectura de género global** que dé respuesta a los compromisos que los gobiernos y las instituciones internacionales realizaron en los noventa y que han sido escasamente cumplidos y que dé cuenta de la articulación necesaria entre erradicación de la pobreza e igualdad de género. Las revisiones realizadas hasta el momento indican que muchos de los resultados de género han sido formales, y aunque las alternativas posibles son hoy mucho más evidentes, necesitan ser aseguradas y multiplicadas significativamente para promover y generar un verdadero impacto sobre la igualdad de género y los objetivos de de-

sarrollo. En el ámbito internacional los estados han ratificado la prioridad de la igualdad de género y los derechos humanos para el desarrollo, la paz, la seguridad y el logro de las Metas del Milenio. Asimismo, han reafirmado como esencial la aplicación de la Plataforma para la Acción de Beijing,¹ y Beijing+5 y han reconocido la necesaria relación entre la aplicación de sus contenidos y la ayuda al desarrollo. Sin embargo, y a pesar de dichos compromisos, está ampliamente constatado que seguimos moviéndonos en un ámbito de lo no predecible, de gran volatilidad y escasa sostenibilidad en relación a la voluntad política, la capacidad institucional de actores relevantes y estructuras nacionales, y respecto de las estrategias y recursos suficientes para lograr los objetivos planteados en la Cumbre del Milenio y en los planes nacionales de desarrollo.

La conjunción de estas dos iniciativas ha planteado nuevos interrogantes y ha reforzado la necesidad de dar respuesta a preguntas importantes para los derechos de las mujeres, tales como las siguientes: como política que guía nuevas asociaciones y modalidades de ayuda, ¿está la Declaración de París para la Efectividad de la Ayuda, al servicio de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género? ¿Los nuevos instrumentos serán efectivos para poner a disposición los recursos necesarios para el trabajo por la igualdad de género, para las mujeres, especialmente aquellas en clara situación de desventaja? ¿Estos recursos responden a sus necesidades productivas y reproductivas? ¿Promueven el empoderamiento de las mujeres? ¿Son las desigualdades de género abordadas como variables claves que midan el crecimiento económico y el desarrollo humano?, y ¿las políticas se estructuran de manera que dispongan de los recursos adecuados para transformar la vida de las mujeres pobres?² y por lo tanto, ¿en que medida las mujeres han sido parte del diseño de esas políticas y éstas han reconocido sus contribuciones? ¿Cómo marcan las especificidades de los temas sobre la equidad e igualdad de género la aplicación de estas reformas y confrontan la manera en la que los programas de desarrollo se seleccio-

1. Plataforma de Acción resultante de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, Beijing, 1995.

2. Naila Kabeer, 2003, "Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals". Commonwealth Secretariat, Londres.

nan para apoyarlos con recursos? ¿Se dan los procesos de transferencia de ayuda y se ejecutan y se gestionan los fondos adecuadamente? ¿Los compromisos internacionales ratificados por los países (ODM, CEDAW) se consideran la base para el alineamiento del apoyo de los donantes? ¿Cuáles son las evidencias que muestran que los donantes están alineando sus recursos con los planes de país y con los compromisos relacionados con las áreas de principal preocupación de Beijing, CEDAW y de las Políticas Nacionales de Género?

2. ¿De qué se trata?

Como decíamos anteriormente, en este proceso, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005 es el resultado de una serie de iniciativas al más alto nivel como seguimiento del “Consenso de Monterrey”³ y en la que se involucraron 35 países donantes, 26 agencias multilaterales, 56 países asociados y 14 organizaciones de la sociedad civil. Es asimismo, el paraguas bajo el cual se articulan una serie de elementos puestos en marcha desde finales de los noventa en torno a una “Nueva Arquitectura” de la financiación para el desarrollo. Lo particular de la relación entre la Declaración de París y las Metas del Milenio es su focalización en la reducción de la pobreza en el contexto del alineamiento de la ayuda y de la armonización entre donantes y gobiernos asociados de los países en desarrollo. En este sentido, el logro de dichos objetivos se convierte en un tema central de la Declaración convirtiéndolos en una suerte de “*plan de desarrollo internacional en la actual economía política*”.⁴ La Declaración marca un nivel de consenso y de resolución sin precedentes para reformar la ayuda y hacerla más efectiva con el objeto de combatir la pobreza y la desigualdad, incrementar el crecimiento, construir capacidades y acelerar el cumplimiento de los ODM. Es asimismo, un marco corto y operativo y sus cinco áreas de compromiso representan un amplio consenso entre gobiernos y donantes para hacer la ayuda más efectiva.

La Declaración compromete a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/ Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE-CAD), a los donantes y a los países en desarrollo a trabajar juntos estableciendo nuevas modalidades de ayuda, que pretenden, a través del desarrollo de cinco pilares fundamentales, una mayor armonización y alineamiento de la misma, así como una “apropiación” de las políticas por parte de los países en desarrollo.

La puesta en marcha de estos cinco principios: **Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión por Resultados y Responsabilidad Mutua**, pretende:

1. Centrarse en las prioridades nacionales acordadas para alcanzar los ODM y reducir la pobreza.
2. Alinear la ayuda y las actividades de los donantes con los procesos de planificación de los países (Ej. Estrategias de Reducción de la pobreza).
3. Coordinar y armonizar la acción de los donantes, reduciendo su fragmentación.
4. Gestionar por resultados e implementar los planes a través de los sistemas propios de los países.
5. Poner énfasis en la asociación y en la mutua rendición de cuentas entre donantes y países receptores.
6. Promover la rendición de cuentas de los gobiernos locales a la ciudadanía potenciando una mayor involucración de los canales propios ante los que deben rendir cuentas los gobiernos (ej. Parlamentos).

La Declaración sostiene asimismo, que es necesario y posible aumentar la eficacia de todas las formas de ayuda. Un punto clave en este proceso es la definición de las modalidades más adecuadas y complementarias a las estrategias y prioridades nacionales. A estos esfuerzos se deberán añadir aquellos que permitan racionalizar la fragmentación de las actividades de los donantes a escala nacional y sectorial. La Declaración define, asimismo, doce indicadores cuantitativos de progreso acordados por los asociados con metas para 2010, y una agenda de difusión de los compromisos y de implementación y seguimiento de los avances realizados hasta esa misma fecha. Dichos avances serán revisados a medio plazo en un Foro de Alto Nivel que se celebrará en Ghana en octubre de 2008.

Si analizamos estos compromisos a la luz de aquellos que la comunidad internacional realizó en la década de los noventa en materia de igualdad de género, encontraremos que en la Declaración de París las dimensiones de la igualdad de género han sido muy limitadas en su interpretación, en algunos aspectos ampliamente ignoradas, no aplicadas y ni siquiera abordadas ni como medio ni como resultado para la efectividad del desarrollo.⁵ Gran parte de la literatura consultada⁶ señala que los mecanismos de gestión de los flujos de la ayuda tienen un significativo impacto sobre la natura-

3. El Foro de Alto Nivel sobre Armonización (Roma, 2003) y la Ronda de Marrakech sobre Gestión por resultados (2004).

4. Williams, Mariama: Financing Development, Democracy and Gender Equality, ponencia presentada en la VIII Commonwealth Women’s Affairs Ministers Meeting, mayo de 2007.

5. El párrafo 42 expresa que “*estos esfuerzos son también necesarios en los otros temas transversales como la igualdad de género*”...Ésta es la única mención a este tema a lo largo de toda la Declaración.

6. Como por ejemplo la producida por: OECD-DAC Network on Governance Task Team on Human Rights and development, 2006, UNIFEM, 2006, etc.

leza de los resultados, así como serias implicaciones para la consecución de los objetivos. Es por esto que vale la pena subrayar que los cinco principios tienen implicaciones más allá de la ayuda en sí misma y pueden marcar un punto de arranque en la búsqueda de respuestas a los diversos interrogantes que hoy se plantean. En este sentido, pueden ser una referencia clave para el diálogo político y para definir los contenidos de los programas de cooperación al desarrollo en todos los sectores y en las áreas transversales. Añaden que según está planteado el proceso, es decir, sin ampliar la agenda política de la Declaración, no se podría alcanzar un impacto real sobre la efectividad del desarrollo. Argumentan, asimismo, que es necesario prestar una gran atención a las políticas sustantivas y a la calidad o naturaleza de los resultados a lograr, identificando las nuevas oportunidades para avanzar tanto en la definición de un marco de derechos en la cooperación al desarrollo como en la inclusión de la igualdad de género como objetivo de desarrollo.

Es por lo tanto urgente que las organizaciones y el movimiento feminista y de mujeres, que las organizaciones de la sociedad civil reclamen diálogos y procesos de consulta transparentes y todos los debates necesarios frente a estos temas e identifiquen y definan propuestas sobre las oportunidades y los riesgos potenciales asociados a estos procesos.

3. ¿Qué aportan los avances en materia de igualdad de género a la Declaración de París?

Antes que nada deberíamos preguntarnos cuál podría ser el significado de la efectividad de la ayuda desde el punto de vista de género. No creemos que exista una sola respuesta al mismo, pero sí estamos convencidas que la única manera de medir dicha efectividad para todos los actores involucrados es su contribución a la erradicación de la pobreza y a las desigualdades. Por lo tanto, la igualdad de género, así como los derechos de las mujeres, son absolutamente pertinentes en este debate, dada su relevancia como objetivos de desarrollo. Asimismo, la categoría de género como marco de análisis por un lado y la práctica de desarrollo expresada en la planificación de género y el diseño de políticas por otro, son aportaciones que permiten ampliar el marco de la declaración, profundizando en la comprensión de la articulación de los principios y los resultados esperados, y de esta manera contribuir a situar la efectividad de la ayuda en el marco de la efectividad del desarrollo. En este sentido podemos considerar dos aspectos relevantes:

- Los acuerdos y normativas internacionales aceptados por la comunidad internacional en materia de igualdad de género, así como los resultados y estrategias consensuados en las Conferencias Internacionales y las

herramientas provistas por los mismos para la evaluación de los avances. De esta manera se haría visible la necesidad de la coherencia entre los objetivos surgidos de dichas conferencias en los noventa y las políticas macroeconómicas que conducen a la pobreza.

- El desarrollo de instrumentos y herramientas prácticas que han permitido avanzar en la medición y evaluación de la efectividad del desarrollo, tales como mecanismos e indicadores de género, auditorías y presupuestos sensibles al género.

4. ¿Por dónde va el debate?

A pesar que muchos países están todavía en fases preliminares del proceso de aplicación de la declaración y se considera que todavía es demasiado pronto para valorar el impacto de dichas modalidades,⁷ es importante señalar que desde los años noventa existen algunos estudios que han evaluado los efectos de algunos instrumentos sobre los resultados de las políticas de reducción de la pobreza y promoción de un desarrollo sostenible. Desde las posturas favorables se destaca que dado que los procesos de armonización y coordinación de donantes reducen la variabilidad de la ayuda sobre los ciclos fiscales de los gobiernos asociados, dicho aspecto puede ser muy positivo desde el punto de vista del desarrollo. Asimismo, se añade como positivo el apoyo programático, que reduce la excesiva fragmentación de los proyectos, y que tiene lugar en un marco multianual que se alinea con el presupuesto nacional y el ciclo del programa. Autoras como Williams (2007) afirman que las nuevas modalidades no son neutrales desde el punto de vista de género o social, y que será necesario promover formas creativas de intervención para hacer de ellas herramientas de empoderamiento para la igualdad de género. Añade que “*Cada una de estas nuevas modalidades debería ser analizada y evaluada en relación a sus potenciales impactos sobre el desarrollo social y económico, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la democracia y la participación*”.⁸ Para ello habría que abordar dos temas: el primero está relacionado con la amplitud de la disponibilidad permitida por las nuevas modalidades de la ayuda en relación a la provisión de servicios públi-

7. La Encuesta de Seguimiento 2006 de la OCDE-DAC y el Banco Mundial ha revelado que existen progresos limitados en la implementación de los principios de la Declaración de París, tanto desde la perspectiva de los países asociados como de los donantes. Las estrategias de desarrollo a nivel nacional son aún muy débiles al abordar los temas transversales y los sistemas no están aún en práctica para asegurar la entrega efectiva de la ayuda. Por otra parte los países asociados no han puesto en marcha los sistemas requeridos, incluida la descentralización, incentivos que son necesarios para una implementación exitosa de los principios.

8. Williams, Mariama, “Financing Development, Democracy and Gender Equality”, ponencia presentada en la VIII Commonwealth Women’s Affairs Ministers Meeting, mayo de 2007.

cos de buena calidad como, por ejemplo, salud, educación, agua, energía, etc., en tanto están vinculados al empoderamiento social y económico de las mujeres y tienen impactos de género; y el segundo está relacionado con las intervenciones específicas de género y de qué manera las nuevas modalidades pueden ser usadas para incrementar la financiación de dichas intervenciones.

Otras autoras (Wallace, 2007; Stubbs, 2005; Tan, 2005; Oppenheim-Mason, 2006) señalan algunos puntos de atención sobre las tendencias que actualmente predominan y que afectan la calidad de la ayuda, sobre quién accede a la misma y quién la usa. Un primer aspecto de preocupación está relacionado con el incremento de la ayuda y su creciente canalización a agencias multilaterales como el Banco Mundial, Naciones Unidas y la Comisión Europea. Según Wallace ninguna de estas agencias ha tenido hasta el momento un récord significativo en abordar los derechos de las mujeres y la pobreza en que viven una gran mayoría de ellas. Una segunda está ligada a las dificultades de la implementación y la consideración estrecha de algunas de las modalidades del desarrollo y de la mejor manera de abordar la pobreza. Los Documentos de Estrategia de Reducción de Pobreza han sido ampliamente analizados señalando que los derechos de las mujeres no han sido considerados de manera general parte integral de dichas modalidades, así como los temas externos que afectan a la pobreza: los términos del comercio, la resolución de la deuda, y la manera en que los países son incorporados a la economía y sus implicaciones para la división genérica del trabajo y el acceso y control de los recursos. Otro de los temas mencionados en estos espacios está relacionado con el apoyo directo a presupuestos que plantean importantes problemas de seguimiento y rendición de cuentas. En muchos casos la solución es dar voz a las mujeres y apoyar a las organizaciones de mujeres para hacer que fiscalicen los fondos de los donantes. Esta cuestión, a pesar de ser muy importante, plantea cuestiones relativas a la representación y a las prioridades estratégicas de los colectivos de mujeres. Por otra parte, argumentan, los enfoques basados en programas han tendido a hacer a los ministros de Finanzas actores poderosos en la definición de las acciones de desarrollo, estando en muchos casos alejados de cualquier compromiso con la igualdad de género. Una tercera es la manera en que la ayuda es desembolsada. Los actuales sistemas de financiación están creando una fuerte cultura de respuesta a las demandas de los donantes con escasa evidencia de los compromisos reales de abordar las relaciones de poder que activamente desempoderan a las mujeres. Y aunque existen más recursos destinados a la igualdad de género, sólo algunas agencias hacen coherente la retórica política con los recursos y procedimientos requeridos para poner plenamente en marcha estas políticas.

Por último subrayar que algunas organizaciones de mujeres ya han señalado que estas nuevas modalidades están reduciendo los espacios para acceder a los fondos y a su negociación, —haciendo aún más visibles las relaciones asimétricas de poder en el marco de la financiación para el desarrollo—, y llaman la atención sobre la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas de la ayuda en la mayoría de los países. Si el nivel de compromiso político de financiar a las organizaciones de mujeres se debilita, y si esta tendencia se prolonga en el tiempo, nos deberíamos preguntar, si de esta manera no se socava el desarrollo. Por otra parte, si nos comprometemos con el principio de gestión por resultados los interrogantes serían los siguientes: ¿Adónde va el dinero? ¿Qué impacto tiene sobre las mujeres y hombres sin recursos y en situación de mayor vulnerabilidad, y en la ampliación de la brecha de la desigualdad social? ¿Cómo medimos el impacto? Aunque el panorama parece desalentador desde esta perspectiva, algunos estudios señalan que existen oportunidades ya que algunas agencias están revisando sus estrategias y están valorando la necesidad de mayores y mejores vínculos de trabajo conjunto con los movimientos y organizaciones de mujeres. Asimismo, hay nuevos actores que se están incorporando al escenario del financiamiento, a los que es necesario sensibilizar desde esta perspectiva.

Por último decir que existe un creciente riesgo que las demandas y propuestas de las mujeres se pierdan entre el amplio espectro de asociados y asociadas, que requieren los consensos nacionales, y que, frente al criterio de “apropiación” de los países y su responsabilidad para definir sus prioridades, se abandone toda responsabilidad de los donantes frente a los temas relativos a la igualdad de género.

5. Avanzando en el camino para hacer realidad los compromisos

Al considerar los avances realizados en la aplicación de la Declaración de París en los países signatarios es necesario que las organizaciones de mujeres identifiquen en sus países y regiones cuáles son los elementos claves en las nuevas modalidades presupuestarias y en la programación de la ayuda que permitan hacer avanzar los objetivos de igualdad de género y, por lo tanto, favorezcan la promoción de los derechos de las mujeres.

En términos generales existen espacios de confluencia entre el marco de derechos humanos y la igualdad de género y un número de principios para la efectividad de la ayuda, tales como rendición de cuentas mutua, desarrollo de capacidades nacionales, mayor transparencia, enfoques centrados en resultados y coherencia de las políticas que hay que promover y fortalecer. Al mismo tiempo es necesario destacar que hay una serie de áreas donde la Declaración de

París puede ser reforzada y donde la perspectiva de género⁹ puede contribuir a mejorar su aplicación. Para esto sería necesario que todos los actores involucrados doten de una visión más estratégica a sus actuaciones, y definan los instrumentos adecuados para el cumplimiento de lo estipulado en los ODM, la CEDAW y el “consenso” de Monterrey.

El fortalecimiento de las capacidades de los estados (instituciones gubernamentales, parlamentos, mecanismos nacionales de la mujer, movimiento de mujeres) es la herramienta central que permite la articulación entre la “apropiación” y la “rendición de cuentas” en tanto que define la ruta hacia las estrategias nacionales apropiadas y hacia las políticas establecidas, a través de instituciones que funcionen y rindan cuentas y que operen en procesos transparentes y equitativos. Esto permitiría liderar, apropiarse e influir en las agendas políticas, la asignación de recursos y las decisiones respecto a las mismas. En este sentido es importante definir sistemas de rendición de cuentas, formales con el parlamento e informales a través de diálogos y la cooperación con la sociedad civil, para medir los progresos en la igualdad de género.

Por otra parte, en el marco de los debates sobre coherencia de políticas es necesario articular la lucha contra la pobreza y los nuevos acuerdos comerciales, identificar los impactos de género y las alternativas específicas. El desarrollo de capacidades en macroeconomía y presupuestación y las implicaciones de las decisiones en esta materia respecto a la igualdad de género son un instrumento clave para este proceso.

Asimismo, es necesario promover una fuerte cultura basada en resultados e impactos, para asegurar que tanto gobiernos como donantes incluyan marcos de valoración del desempeño mensurables en materia de igualdad de género en las estrategias de desarrollo nacionales y en sus asignaciones presupuestarias. Esta relación permitiría mejorar los lazos entre los compromisos internacionales asumidos y los resultados de desarrollo.

El proceso de incidencia, para que las diferentes modalidades de ayuda incluyan una perspectiva de género, debe ser complementado con financiación directa a las organizaciones de mujeres para que se garantice su autonomía ante los gobiernos. Es necesario, también, contribuir al fortalecimiento de la agencia de las organizaciones de mujeres, generando nuevos y mayores “poderes” y mayor capacidad de incidencia política de los grupos de la sociedad civil dedicados a la igualdad de género para que puedan fiscalizar el desempeño de los gobiernos y los donantes.

9. Se entiende la rendición de cuentas de la siguiente manera: Que los gobiernos sean capaces de responder a sus compromisos con la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Y que las mujeres, como ciudadanas, sean capaces de hacer oír sus demandas y hacer responsables a los gobiernos por la protección y promoción de sus derechos.

Los donantes deberían orientar a sus asociados para la inclusión de objetivos de género y promover la participación de las mujeres en *partenariados* equitativos tanto en el proceso de diseño de las políticas como de implementación de las diferentes modalidades. Su valor dependerá del grado de rendición de cuentas interna que cada una de ellas aporte.

El proceso brinda la oportunidad de ampliar las acciones coordinadas entre los distintos asociados en los países, creando alianzas con distintas agencias y *partenariados* nacionales, utilizando las redes y experiencias existentes, generando procesos de información de los avances, recogida de lecciones aprendidas sobre la efectividad de la ayuda, contribuyendo en el desarrollo incorporando la “*expertise*” de género para influir en la agenda. El amplio y diverso movimiento de mujeres a nivel global organizado a través de redes y diferentes alianzas representa una oportunidad para definir su papel en este proceso, para promover capacidades que demanden rendición de cuentas de los gobiernos y así poner en práctica los compromisos adoptados con la igualdad de género en el nuevo “orden” de la ayuda, para fortalecer sus lazos con los mecanismos nacionales de la mujer y generar procesos de descentralización de la ayuda, a través de la planificación y el presupuesto sensible al género.

El proceso orientado hacia el Foro de Alto nivel en Ghana sobre las Nuevas Modalidades y que informará de los progresos realizados en la aplicación de la Declaración de París será un periodo importante de consolidación de logros y de puesta al día en áreas donde ha habido escasos progresos, generando oportunidades a nivel nacional, regional e internacional. Entre estas oportunidades vale la pena citar los procesos de preparación de los planes de acción y de informes de progreso de los países preparados para Ghana 2008 y la involucración de actores claves en el proceso; la participación de las organizaciones y redes de mujeres en los próximos foros internacionales que pueden ser utilizados para generar conciencia y como plataformas de incidencia para colocar la igualdad de género en la agenda; la documentación del proceso y la identificación de buenas prácticas que ayuden a determinar dónde pueden ser más efectivas las organizaciones de mujeres y dónde han sido sistemáticamente excluidas, así como la identificación de las necesidades que las mismas tienen en términos institucionales y de construcción de capacidades. Por último, es fundamental promover la movilización de los sectores más activos de la sociedad civil para apoyar los esfuerzos locales e internacionales, conjuntamente con otras redes de mujeres, y así reforzar las acciones de incidencia y seguimiento del impacto de la Declaración de París sobre la Igualdad de género y sobre el proceso conjunto de “apropiación democrática” a nivel global. ■

Bibliografía consultada

- AWID, (2006), “¿Dónde Está el dinero para los Derechos de las Mujeres?” Evaluación de recursos y del papel de los donantes en la promoción de los derechos de las mujeres y el apoyo a organizaciones de derechos de las mujeres”, México, febrero.
- De la Cruz, C.; Barrig, M.; Rodríguez, A. (2007), “El Financiamiento para la Igualdad de Género y la nueva ‘Arquitectura de la Ayuda’”. *Los casos de Guatemala y Perú*, Fundación Carolina, Borrador.
- DFID (2005), “Social Exclusion and Gender”, Londres.
- EUROSTEP/ Social Watch (2005), “Accountability upside down: Gender Equality in a partnership for poverty eradication”.
- Holvoet, Nathalie (2007), “Evolutions in Development Thinking and Policy: new opportunities for gender Equality”. PRSPs and Swaps from a gender perspective, Draft, Bruselas.
- Marta Foresti, David Booth & Tammie O’Neil (2006), “Aid Effectiveness and Human Rights: Strengthening the implementation of the Paris declaration”, Overseas Development Institute, Londres.
- OECD-DAC, DAC Network on Gender Equality (2006), “Paris Declaration Commitments and implications for Gender Equality and Women’s Empowerment”.
- OECD (DAC) (2007), “Aid Effectiveness. Overview of the Results. 2006 Survey on monitoring the Paris Declaration” mayo.
- Oppenheim Mason, Karen (2006), “The Approach of DAC Members to Gender Equality in Development, Cooperation: changes since 1999”, Draft.
- Social Watch (2006), *Informe 2006 Arquitectura Imposible*, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, Uruguay.
- UNIFEM (2006), “Promoting gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships: Experiences from Africa”, Burundi.
- UNIFEM (2006) “La promoción de la igualdad de género en las nuevas modalidades y Alianzas para la Ayuda al Desarrollo”.
- Wallace, Tina (2007), “G-8, the Aid Gap”, International Gender Center, Oxford, junio.
- Wide Concept Paper (2007), “NEW AID, OLD TRADE. What do women have to say?” Wide Annual Conference
- Williams, Mariama (2007), “Financing Development, Democracy and Gender Equality”, ponencia presentada en la VIII Commonwealth Women’s Affairs Ministers Meeting, mayo.

El sentido de la “lucha contra la pobreza” para el neoliberalismo

François Houtart

Profesor emérito de la Universidad de Lovaina, Bélgica, sacerdote, sociólogo, director del Centro Tricontinental, miembro del Consejo Internacional del Foro Social Mundial, secretario del Foro Mundial de Alternativas.

Introducción

Hemos cumplido ya la mitad de un periodo de quince años fijado en el año 2000 para el cumplimiento de los “Objetivos del Milenio”. En este 2007 comprobamos objetivamente con indicadores que el mundo está todavía más lejos de comenzar a superar las causas de la pobreza. Evidentemente este fin no es viable, de ninguna manera, bajo el actual modelo. Ante las necesidades de cambio, el movimiento que va de las resistencias a las alternativas, a la cabeza de pueblos, redes sociales y gobiernos¹ que apuestan por un Socialismo del siglo XXI, emprende una justa reprobación al sentido de esa “lucha contra la pobreza” que proclama el neoliberalismo. De ahí que toda auténtica cooperación para el desarrollo humano desde el Norte, le corresponda asumir esas críticas fundamentadas y el respeto por los procesos de empoderamiento popular, social y político que refutan y trascienden los criterios que el neoliberalismo utiliza en su intento de legitimación. Se necesita en consecuencia una tarea ética: *deslegitimar el capitalismo*,² para que la lucha contra la injusticia pueda ser posible.³

Hace algunos años, cuando visité el Banco Mundial en Washington, una gran inspiración adornaba una de las paredes interiores de la entrada: *tenemos un sueño, un mundo*

1. Ver las “reflexiones críticas sobre el propio concepto de los ODM, sus limitaciones, y los peligros que entrañan agendas mínimas de esta naturaleza, sobre todo frente a las profundas asimetrías sociales y económicas que vive el planeta”, en la Intervención del Presidente de la República de Ecuador, Rafael Correa, ante la Asamblea de las Naciones Unidas (28 de septiembre de 2007).

2. “Délégitimer le capitalisme. Reconstruire l’espérance”. Colophon Editions, Bruselas, 2005. De próxima aparición (2007) en español, en Icaria.

3. Para una actualización de esta reflexión, ver los trabajos de diferentes autores publicados en el Volumen 13, de 2006 / 1, de la serie *Alternatives Sud: Objec-tifs du Millénaire pour le développement. Points de vue critiques du Sud*. Centre Tricontinental, CETRI / Éditions Syllepse, Louvain-la-Neuve/Paris. En especial los ensayos críticos de Antonio Tujan, *OMD: réduire la pauvreté ou édulcorer la mondialisation néolibérale?*; de Samir Amin, *OMD : instrument de légitimation et d’expansion du modèle dominant*; de Alejandro Bendaña, “Bonne gouvernance” et *OMD: contradictoires ou complémentaires?*; y de Rémy Herrera, *OMD: lutte contre la pauvreté ou guerre contre les pauvres?*. Libro también publicado en español: *Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Puntos de vista críticos del Sur*, Editorial Popular, Madrid, 2006.

libre de pobreza. Esta afirmación me chocó de tal manera que tuve ganas de escribir debajo: *y gracias al Banco Mundial sigue siendo un sueño*. En efecto, el propósito de esta reflexión es el de mostrar la contradicción existente entre las intenciones anunciadas y las políticas llevadas a cabo, y, sobre todo, estudiar el vínculo que existe entre la denominada *lucha contra la pobreza* y las perspectivas neoliberales. Pero primero un poco de historia.

Es a partir de 1972 que el Banco Mundial abordó el tema de la pobreza, lo que corresponde con el inicio de una política económica mundial neoliberal, a la cual se le llamó más tarde el Consenso de Washington. Pero fue a partir de 1990 que el Banco Mundial tradujo esta perspectiva en políticas más explícitas, precisamente después de la caída del muro de Berlín y del triunfo del neoliberalismo.

Algunos años más tarde, el PNUD publicó su primer Informe sobre el Desarrollo Humano, introduciendo nuevos índices que le brindaban valor a determinados aspectos cualitativos referentes a situaciones económicas y sociales en el mundo. En 1995 hubo en Copenhague una sesión extraordinaria de las Naciones Unidas acerca del tema de la pobreza, y en 1997 se decretó la primera década de las Naciones Unidas para la eliminación de la pobreza.

El FMI, por su parte, transformó, a inicios de siglo, sus Planes de Ajuste Estructural en Programas de reducción de la pobreza y de crecimiento (*Poverty Reduction and Growth Facilities – PRGF*) exigiendo que cada país redactara igualmente un *Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP*, algo que a finales de 2004 habían cumplido 43 países. En lo que respecta al Banco Mundial, éste habla en la actualidad de *Poverty Reduction Packages (PRSP)*. En el año 2000, tuvo lugar en Ginebra una nueva sesión extraordinaria de las Naciones Unidas, para evaluar los resultados de la que habían tenido cinco años antes. Se le llamó Copenhague +5 (aunque algunos lo llamaron Copenhague –5) y algunos meses más tarde hubo otra reunión en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, que reunió a más de un centenar de jefes de Estado, quienes emitieron la Declaración del Milenio, con 10 puntos, siendo el primero la erradicación de la mitad de la extrema pobreza y del hambre antes de 2015.

A lo largo de este tiempo percibimos una evolución del vocabulario. Pasamos de “eliminar” la pobreza a “reducir la

La pobreza en el mundo según el Banco Mundial			
Ingresos	1981	1990	2001
Menos de 1 dólar	1.481,8	1.218,5	1.099
Menos de 2 dólares	2.450,0	2.653,8	2.735
Menos de 1 dólar	31,7%	26,1%	22,5%
Menos de 2 dólares	58,8%	56,6%	54,9%

Fuente: S. Chen y M. Ravallón, "How have the world's poorest fared since early 1980's", *World Bank Policy Research Working Paper 3341*, junio 2004, citado por Francine Mestrum, 2005.

pobreza" y durante los últimos años, aparece el concepto de extrema pobreza asociado al del hambre. Extrema pobreza y hambre, según las declaraciones, deben ser erradicados progresivamente, en tanto que la pobreza debe ser aligerada. Se han fijado metas a 25 o 15 años, según el caso, pero no para resolver definitivamente el problema, sino para reducir a un tercio o a la mitad el número de los más pobres en el mundo. Ya en 1990 las Naciones Unidas propusieron disminuir la extrema pobreza a la mitad en 2015. Este objetivo fue ratificado en 2000 por la Declaración del Milenio. Ya transcurrida la mitad de ese plazo, todo parece indicar que tal objetivo no será logrado. Sin embargo, vivimos en una época donde se produce más riqueza que nunca. En cincuenta años los ingresos mundiales han sido multiplicados por siete, pero a pesar de ello, en la actualidad, unos 1.300 millones de personas deben sobrevivir con menos de dos dólares diarios.

Más importante aún que la pobreza es la situación de desigualdad creciente tanto en el Norte como en el Sur. Se empieza a hablar de pobreza relativa. El Banco Mundial publicó un informe sobre las desigualdades. ¿Habrá comprendido que el problema no es primero la pobreza, sino también la riqueza y su concentración?

1. El análisis de la pobreza en el discurso neoliberal⁴

Las cifras acerca de la pobreza difieren según los cálculos, los puntos de referencia y los métodos utilizados. En tanto que el Banco Mundial estimaba en 1980 que había 800 millones de pobres, precisaba en 1990 que 633 millones de personas vivían con menos de un dólar diario. En 2002 publicó la siguiente tabla que excluye a China:

Algunos estiman que el cálculo del Banco Mundial es muy restringido. La UNCTAD, a través de encuestas familiares, ha llegado a estimar cifras de pobreza más elevadas. La CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina) ha llegado a conclusiones similares [S. Chen y M. Ravallón, 2004, 334]. La tabla del Banco Mundial brinda, en efecto, una interpretación relativamente optimista: la extrema pobreza disminuye en cifras relativas y absolutas y la pobreza declina al menos en las cifras relativas. Pero esto significa también que en el espacio de veinte años hay casi 300 millones de pobres más en el mundo. A veces olvidamos que los pobres no son estadísticas, sino personas y que salir de la pobreza es el más elemental de los derechos humanos.

Según el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD, en 2003, 54 países eran más pobres en 2000 que en 1990 y 34 habían visto disminuir su esperanza de vida. Entre 1980 y 1998, 55 países tuvieron descenso en sus índices económicos y durante la década, 34 países descendieron en la escala de los indicadores de desarrollo. No es entonces posible hacer un balance favorable a escala mundial, sobre todo si tenemos en cuenta que incluso el crecimiento económico, que se esperaba que constituyera la fuente de disminución de la pobreza, fue menor para los países del Sur a partir de los años ochenta, es decir, ha sido menor durante el periodo neoliberal que durante el periodo precedente conocido por sus regulaciones (keynesianismo o desarrollo nacional).

Todo lo anterior nos lleva a cuestionarnos la definición de la pobreza. Las cifras expresadas muestran que es difícil de medir y que en su cálculo se mezcla una gran dosis de arbitrariedad. A las cifras de por debajo de uno o dos dólares, hay que añadirles un dólar fluctuante, aunque al menos tienen la ventaja de ofrecer una visibilidad concreta. También habría que añadir una serie de consideraciones cualitativas, que no dejan de ser interesantes, pero que revisten también grandes ambigüedades, como lo señala con pertinencia Francine Mestrum [2002].

En efecto, no se puede negar que la pobreza comporta aspectos cualitativos: baja calidad de vida, dificultades de acceso a la educación y a la cultura, ausencia de higiene, sin embargo, el problema consiste en saber a qué se le atribuyen esos factores. Una parte de la literatura trata de culpabilizar a los pobres y esto no es nuevo en la historia. ¿Es el conjunto de estas carencias lo que es la causa de la pobreza o ella es el fruto de estas insuficiencias? Hoy día se habla fácilmente de la demografía galopante, de la mala "gobernanza" de malos gobiernos, de la corrupción, hechos que en este tipo de discurso aparecen como la causa de los problemas de los países del Sur.

Por otra parte, tenemos el mismo problema para analizar los mecanismos de disminución de la pobreza. Se puede

4. Los comentarios que siguen se deben en gran parte a dos obras de Francine Mestrum: *Mundialización y pobreza*, 2002, y *De Rattenvanger van Hameln*, 2005, al igual que al número de la revista *Alternatives Sud*, "¿Cómo se construye la pobreza?", 1999.

leer en el Informe patrocinado por el Banco Mundial acerca de la pobreza en Vietnam lo siguiente: “*los logros de Vietnam, en lo que respecta a la reducción de la pobreza, son el mayor éxito conocido en materia de desarrollo económico*” [Vietnam Consultative Group Meeting, 2003, xi]. El Grupo de trabajo atribuye este resultado principalmente a la integración creciente de la agricultura vietnamita dentro de la economía de mercado. Poca atención se le brinda al hecho de que la economía socialista había logrado sacar al país de una situación desesperada, especialmente dadas las consecuencias de la guerra [F. Houtart, 2004]. Es verdad que si seguimos los criterios del Banco Mundial, la mayoría de la población vivía en la pobreza (menos de dos dólares por día), pero era una pobreza compartida con dignidad, porque las necesidades de base estaban garantizadas. Se trataba de una austeridad evidentemente real, pero sin miseria y sin desigualdades crecientes. El hecho de que, sobre esta base, la introducción de algunos mecanismos de mercado haya acelerado un crecimiento general, no es nada asombroso. ¿Cómo se puede explicar que en América Latina, por ejemplo, donde el mercado es ley desde hace mucho tiempo, los resultados no sean similares? ¿Cuál será el futuro de la sociedad vietnamita, el día en que todos los mecanismos reguladores sean abolidos, según los cánones del Banco Mundial?

Francine Mestrum llega a la conclusión de que la pobreza debe definirse “*como la falta de medios de existencia*” y añade que “*en una economía de mercado esto significa la falta de medios financieros*” [Francine Mestrum, 2005]. Para comprender la pobreza, hay entonces que conocer el tipo de relaciones sociales existentes y sus mecanismos de reproducción, porque la pobreza se construye socialmente. Ella no es un hecho natural [Alternatives Sud, vol VI (1999), No 4].

2. Las estrategias de reducción de la pobreza

Los documentos del Banco Mundial y del FMI, para no hablar de aquellos de la OMC, trazan con mucha convicción la vía hacia la reducción de la pobreza. Ellos parten de una evidencia: hay que aumentar el crecimiento, porque no se puede compartir un pastel sin haberlo producido. La manera de aumentar el crecimiento, según esta perspectiva, es permitirle al mercado funcionar y, en consecuencia, liberalizar la economía, quitar todos los obstáculos para el intercambio de los bienes, los servicios y los capitales, privatizar al máximo las empresas del Estado y los servicios públicos y desregular las protecciones sociales que frenan este proceso. A la larga, esto beneficiará a los pobres los que, en el peor de los casos, podrían disfrutar del efecto *colador* (*trickle down*) algo que podríamos traducir como recoger las sobras.

Para lograr esta política de crecimiento, que debería disminuir la pobreza, han sido tomadas medidas concretas a

nivel macroeconómico, en particular han sido puestas en marcha las políticas monetaristas del FMI. Bajo esta perspectiva también podemos situar las condiciones que se han impuesto a la atribución de créditos a los estados, es decir, la disminución de sus gastos, la privatización de los servicios públicos, de la enseñanza superior, de la salud, el pago de la deuda para asegurar la credibilidad de las inversiones, la apertura de los mercados, los incentivos a los capitales exteriores, la desregulación del trabajo, y algunos elementos más. La lucha contra la pobreza está programada en este contexto, con el fin de remediar las consecuencias no deseadas, y podemos añadir sin duda inevitables, de la dinámica del mercado.

Ahora bien, debemos preguntarnos acerca de los resultados sociales reales de estas políticas. Los ejemplos abundan. En Bangladesh, la industria textil, en gran parte deslocalizada hacia un país “más competitivo”, ocupa dos millones de trabajadores, sobre todo muchachas jóvenes (85%). Según un testimonio: “*ellas trabajan 12 horas diarias, a menudo los 7 días de la semana, por un salario de 13 a 30 euros mensuales. Encerradas bajo llave, registradas a la salida, la libertad sindical siendo totalmente teórica. Las subversivas son despedidas y cerca de 300 trabajadoras han muerto en incendios desde 1990*” [Le Monde Diplomatique, agosto 2005].

En Sri Lanka, el Banco Mundial decidió en 1996 que debía desaparecer el cultivo de arroz, porque costaba menos caro si se compraba en Vietnam o en Tailandia. Como los pequeños campesinos no querían abandonar la producción, el Banco Mundial impuso al gobierno, primero desmantelar los organismos del Estado destinados a regular el mercado y a apoyar a los pequeños campesinos y segundo de imponer un impuesto (privatizado) sobre el agua para el riego. Más tarde, le exigió al gobierno que distribuyera títulos de propiedad (las tierras para el cultivo de arroz eran colectivas) con el fin de favorecer las ventas de las tierras a bajos precios a las empresas nacionales o extranjeras que estaban dispuestas a promover cultivos de exportación.

Para responder a lo que el Banco Mundial llama un crecimiento a favor de los pobres (*pro-poor growth*) el gobierno de Sri Lanka publicó el *Poverty Reduction Strategy Paper* con el título de *Regaining Sri Lanka*. En este informe se afirma, entre otras cosas, que este plan significaría una real oportunidad para el país, porque el millón de pequeños campesinos que producían arroz, se transformarían en mano de obra barata, lo que permitiría atraer al capital extranjero. Pero como esta política se lleva a cabo desde hace cuarenta años, el movimiento de trabajadores ha podido hacer presión para mejorar los salarios y las condiciones de trabajo. Resultado: la mano de obra se ha vuelto muy

cara, y los capitales se van hacia China o Vietnam, donde es más ventajosa. Con toda lógica, el Gobierno de Sri Lanka ha llegado a la conclusión de que hay que reducir los salarios, disminuir la cobertura social y rebajar las pensiones, con el fin de hacer más competitiva a la mano de obra, lo que en palabras de Sarath Fernando, responsable del movimiento campesino MONLAR: “*resulta asombroso que para promover un crecimiento a favor de los pobres, haya primero que crear los pobres*”.

El Banco Mundial exige en la actualidad que, para la elaboración de estas políticas se tengan en cuenta las tradiciones culturales, la organización social y los valores. Solicita igualmente una participación de la sociedad civil. Pero en la realidad las organizaciones son consultadas de manera selectiva. Las más progresistas no son tomadas en cuenta. Los documentos son rara vez traducidos del inglés (en Camboya o Sri Lanka donde el documento del gobierno está escrito en inglés americano). En los escasos casos en que ha tenido lugar una consulta real, los planes han sido o rechazados o reemplazados por propuestas alternativas (caso de Sri Lanka).

Podríamos pensar que se trata de estrategias de lucha contra la pobreza a largo plazo, las cuales exigen, desgraciadamente, sacrificios inmediatos. De hecho, la lógica va más lejos. Según los documentos del Banco Mundial, individualizar el proceso de reducción de la pobreza significa liberar a los pobres de una dependencia de un sistema alienante de protección social y, en consecuencia, hacerlos dueños de su propio destino. Esta idea liberal es aparentemente generosa, pero es seriamente contradictoria con las relaciones sociales de un mercado donde gana el más fuerte, con las privatizaciones que hacen cada vez más difícil el acceso a la educación, a la salud, al agua, a la electricidad, y por supuesto, lo hace menos accesible a los pobres, y con la transformación de las políticas sociales, las cuales pasan de un sistema de protección (ya bastante aleatorio en el Sur) considerado como un derecho, a la puesta a disposición de servicios privatizados bajo formas de contratos.

Hay que añadir que, según los estudios de Dante Salazar, los programas de lucha contra la pobreza no llegan prácticamente nunca a los más pobres. Sólo se beneficia una capa media de la pobreza, porque los complejos mecanismos de las políticas de lucha contra la pobreza, asociados a la estructura de las relaciones sociales, dejan fuera a los más pobres [Dante Salazar, 1999, 47-62].

Ahora bien, incluso en el marco de los parámetros existentes, habría solamente que consagrar una modesta parte de las riquezas creadas para la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la humanidad, es decir, para la erradicación de la pobreza. En 1997, el PNUD calculaba que esto costaría aproximadamente 80 millardos de dólares por

año. Jeffrey Sacks por su parte, Consejero del Secretario General de las Naciones Unidas, evalúa el coste del programa del Milenio en 133 millardos de dólares en 2006, pasando a 195 millardos en 2015. Es suficiente ver los más de 400 millardos de dólares de deuda de los países del Tercer Mundo en 2004, o los 900 millardos de dólares de gastos de armamentos (417 millardos de los Estados Unidos) o los 3 o 4 billones de dólares depositados en los paraísos fiscales, para darnos cuenta que la solución del problema es posible. Por otra parte, incluso en condiciones adversas considerables, algunas sociedades han logrado eliminar en pocos años el analfabetismo, la miseria y las enfermedades endémicas, sin disponer de sumas comparables ni de Planes Marshall. Éste ha sido el caso, entre otros, de China, Vietnam, Cuba y Venezuela, que lo está haciendo en este momento. Resulta entonces claro que la lucha contra la pobreza, tal y como es concebida por el Banco Mundial, se inscribe en un marco político general que contradice su realización. La razón se encuentra en la filosofía que él anima y cuyos fundamentos se encuentran en el propio seno del proyecto económico neoliberal.

3. La filosofía de la lucha contra la pobreza

No se trata para nada en nuestro caso de establecer un proceso de intención, sino más bien de comprender las estrategias en que se basan las aplicaciones concretas de la lucha contra la pobreza. Hay que constatar que éstas se insertan en una lógica económica global que no es inocente, porque favorece a unos y desfavorece a otros, creando de esta manera, bajo las bases constantemente renovadas como consecuencia de las nuevas tecnologías, desigualdades y antagonismos de clases. El liberalismo económico considera al mercado como un hecho natural, en consecuencia indiscutible, y no como una construcción social que depende de las circunstancias concretas de su funcionamiento. En la lógica del capitalismo, las relaciones mercantiles sólo pueden ser desiguales, porque son la propia condición para la acumulación privada del capital.

Dicho esto, retomemos la lógica de la lucha contra la pobreza. Ciertamente ésta se opone al pensamiento de los ultra del neoliberalismo, que consideran a una parte de la humanidad incapaz de integrarse al mercado, como masas inútiles porque no son productoras de un valor agregado y no son consumidoras (ver la crítica que le hizo a esta posición Susan George, 2002). Para los liberales sociales, hay que ayudar a los pobres a integrarse al mercado, ya sea haciéndolos capaces de vender su fuerza de trabajo, ya sea transformándolos en pequeños empresarios (capitalistas descalzos) lo que explica, entre otras cosas, la importancia que se le da al microcrédito integrado al sistema bancario.

Nada cambia entonces con respecto a las orientaciones

del Consenso de Washington. Por el contrario, la lucha contra la pobreza se inserta como el undécimo principio a los diez ya formulados, porque permite la extensión de la lógica mercantil hacia sectores que habían quedado fuera de la acumulación capitalista, tales como la agricultura campesina y los servicios públicos. Ésta inserta a los pobres en estrategias individualistas que contribuyen a debilitar a las luchas sociales colectivas. Ésta permite conjurar a un peligro potencial para los ricos, tal y como dijo Kofi Annan en el Foro Económico Mundial (Davos), en su reunión en Nueva York en 2004. Ésta contribuye a contener las desigualdades, indispensables para estimular el crecimiento, bajo límites razonables, evitando así explosiones sociales. En resumen, como dice Francine Mestrum, crea “una pobreza dócil, respetuosa, que se consuela con un poco de dinero” [F. Mestrum, 2005].

Recordemos que la definición de *pobre* y la actitud hacia éste, ha constituido uno de los problemas de los sistemas económicos generadores de desigualdades. Hubo un periodo en que el estatus de los pobres estaba vinculado con una lectura religiosa de la sociedad: pobre era aquel que, él o sus ancestros, habían pecado, y rico era aquel que estaba bendecido por Dios, el pobre era aquel que no había acumulado suficientes méritos en sus reencarnaciones, el pobre era aquel que le permitía al rico ganar el cielo, gracias a su generosidad. Por otra parte, la culpabilización del pobre conducía entonces a la criminalización de la pobreza y a identificar al indigente con el delincuente. La burguesía industrial del siglo XIX en Europa usó ampliamente las visiones de los siglos precedentes, pero adaptándolas a los nuevos datos de una cultura secular y de las relaciones sociales de capitalismo industrial. Los obreros explotados al máximo, debían participar en el progreso económico sacrificando la calidad de su existencia. Los pobres no integrados en el sistema e incapaces de vender su fuerza de trabajo, eran considerados como marginales, a menudo irrecuperables. Era la asistencia o la caridad quienes debían responder a las necesidades de los pobres, satisfaciendo así las aspiraciones humanitarias de algunos ricos, pero excluyendo una transformación de las condiciones del trabajo o de las relaciones de poder en el campo económico.

En la actualidad, nos encontramos ante la misma lógica. Michel Camdessus, cuando era director del FMI, hablaba de las tres manos: la invisible del mercado (base del sistema), la reguladora del Estado (que crea las condiciones favorables al mercado) y la de la caridad, para aquellos excluidos. Verdaderamente podemos recordar lo que señalaba Georges Simmel, sociólogo alemán, que escribió en 1905, hace ya cien años: “la lucha contra la pobreza responde siempre a las necesidades de los que no son pobres” [citado por F. Mestrum, 2005].

Conclusiones

La pobreza es un problema social históricamente construido. En una economía de mercado capitalista, debe ser analizada bajo la luz de las relaciones sociales existentes, tanto en el interior de cada sociedad, como en un plano mundial, en particular en el caso de las relaciones Norte-Sur. Ciertamente, los contextos climáticos, geográficos, demográficos, tienen un rol importante, pero siempre respecto a la manera en que se construyen económica y políticamente las sociedades.

En el mundo actual, aparte del caso de las catástrofes naturales, cuyos efectos más o menos destructivos están también vinculados con la organización social, o de los hechos de guerra, igualmente producidos por factores políticos y económicos, la miseria y la pobreza son dominables. No hay excusas para su reproducción y es inaceptable ponerle plazos tan largos a su erradicación. La riqueza producida puede satisfacer todas las necesidades. Pero, desgraciadamente, el problema no es solamente el reparto desigual, sino el hecho de que la producción de la riqueza, tal y como se concibe en la lógica capitalista, se apoya en la pobreza: los *working poor* en la versión anglosajona, los desempleados en la de Europa continental, los mal pagados en las economías emergentes, las masas inútiles en el Sur. Peor aún, el crecimiento está condicionado por la reducción de las protecciones sociales, la privatización de los servicios públicos y el aumento de las desigualdades.

Es sobre este telón de fondo que se inserta una lucha contra la pobreza, que desarrolla un discurso altruista y político, ya sea asistencial, ya sea puntualmente válido (microcrédito, formación técnica), pero estructuralmente desviado por el contexto global. Cavar pozos o mejorar los caminos vecinales contribuye, sin duda a mejorar la situación de las poblaciones. Pero tales iniciativas tienen sólo una eficacia aleatoria, cuando al mismo tiempo, las políticas macroeconómicas tienen como efecto acrecentar la precariedad de los trabajadores, concentrar la riqueza, romper las protecciones sociales, eliminar el patrimonio colectivo por privatizaciones intempestivas, consagrar los recursos públicos a gastos rentables para el capital, pero no productivos, o incluso dañinos para las poblaciones (sobrearmamento, por ejemplo) y de destruir el medio ambiente, sobre todo el de los más vulnerables.

¿Hay entonces que saltar al barco de la lucha contra la pobreza, en función de intervenciones de carácter inmediato, pero cuyo precio a pagar es la sumisión a un orden económico y social que las contradice a medio término y las transforma en un barril de Danaides, es decir, sin fondo, o en un trabajo de Sísifo, que siempre hay que volver a comenzar? De verdad, los pobres sufren y mueren hoy y no mañana y, en consecuencia, hay que actuar. Pero al mismo tiempo, la máquina que lo fabrica está en marcha y es alimentada por el Banco Mundial, el FMI, los bancos regiona-

les, la OMC y todo el aparato institucional del neoliberalismo.

Es, por tanto, necesario continuar la obra, con sus momentos sublimes y sus errores dramáticos, de transformación del sistema económico capitalista y de sus expresiones políticas y culturales. Se trata de un combate a largo plazo, sin el cual la lucha contra la pobreza no tiene sentido. Al mismo tiempo, pero sin perder de vista la dimensión política, es indispensable trabajar día a día en el terreno, no con una perspectiva asistencial, ni individualizando las soluciones, sino buscando reforzar una acción colectiva, reconstruyendo los mecanismos públicos de consolidación social y reduciendo las desigualdades. Ahora bien, hay que ser conscientes de que el contenido del discurso y los objetivos actuales de los programas de lucha contra la pobreza no van en ese sentido. Sean cuales sean las intenciones, o los efectos positivos inmediatos de algunos de estos programas, la denominada lucha contra la pobreza es el parabién de las políticas neoliberales y del desarrollo capitalista.

Alternativas existen. Antes de todo debemos recordar que la lucha contra la pobreza es en primer lugar la lucha de los pobres, mejor dicho, de los empobrecidos. Son ellos que logran sobrevivir y luchan para mejorar sus condiciones de vida. Otra filosofía posible para suprimir los obstáculos a la superación de la pobreza, es considerar la economía como la actividad humana que produce las bases materiales de la vida física, cultural y espiritual de todos los seres humanos en el mundo.

Otras políticas pueden acompañar el camino hacia la emancipación de los empobrecidos y ya las conocemos. La humanidad de hoy tiene los medios intelectuales y materiales de aplicarla a todos los niveles, desde la utopía del “bien para todos”, hasta las alternativas a medio y a corto plazo. Éste es el compromiso moral que tenemos. Ojalá las grandes corrientes del pensamiento profético y emancipador, donde José Martí jugó un gran papel, nos inspiren en esta tarea. ■

Bibliografía

- Alternatives Sud*, “Comment se construit la pauvreté?”, Vol. VI (1999), n.º 4.
- CHEN J. y RAVALLON M. (2004), “Competing Concepts of Inequality in the Globalization Debats”, *World Bank Policy Research Working Paper 3243*, marzo.
- HOUTART F. (2004), *Hai Van, la double transition d'une Commune vietnamienne*, París, Les Indes Savantes.
- MESTRUM F. (2002), “La lutte contre la pauvreté, utilité politique d'un discours dans le Nouvel Ordre Mondial”, en AMIN S. y HOUTART F., *Mondialisation des Résistances - L'état des luttes 2002*, París, L'Harmattan.
- MESTRUM F. (2002), *Mondialisation et pauvreté*, París, L'Harmattan.
- MESTRUM F. (2005), *De Rattenvanger van Hameln*, Amberes, Epo.
- SALAZAR TRAZONA D. (1999), “Comment remédier à la pauvreté résultant de la coopération internationale?” *Alternatives Sud*, Vol. VI, n.º 4.
- Vietnam Consultative Group Meeting, “Vietnam Development Report 2004”, Hanoi, diciembre 2 - 3, 2003.

Desarrollo y migración: Un enfoque alternativo desde el Sur para comprender las migraciones bajo la dinámica de la economía mundial actual

Rodolfo García Zamora

Doctorado en Desarrollo
Universidad Autónoma de Zacatecas, México.
www.estudiosdeldesarrollo.net
www.migracionydesarrollo.org

Para McKinley (Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, 2006) no es fácil establecer la relación entre migración y desarrollo, ya que hay entre ambos una conexión en dos sentidos, positiva y negativa. La migración puede ser tanto una causa como un resultado del subdesarrollo, y este último, a su vez, puede ser aliviado o exacerbado por la migración. Estas afirmaciones generales señalan que la migración no puede considerarse categóricamente como un obstáculo para el desarrollo, ni como una estrategia para alcanzarlo. En el plano mundial existen pruebas que demuestran que la migración tiene un efecto positivo neto; sin embargo, sus repercusiones sobre el desarrollo en los distintos países y comunidades dependen de los entornos políticos, sociales, jurídicos y económicos en los que se produce, amén de las características, recursos y comportamiento de los propios migrantes.

Respecto a los impactos positivos de la migración internacional para los países de origen, McKinley cuenta entre ellos los efectos de las remesas sobre la reducción de la pobreza, el aumento en las reservas de divisas y la balanza de pagos. Adicionalmente, se reconoce cada vez más el valor de la transferencia de conocimientos y especialidades cuando los migrantes regresan a sus países, ya sea de forma temporal o permanente, física o virtual. Esta última modalidad, facilitada por el desarrollo tecnológico, permite vinculaciones nuevas y dinámicas entre la diáspora y sus países de origen, mediante Internet. Un beneficio adicional de gran relevancia es constituido por la reducción del desempleo y del subempleo. Otro impacto paradójicamente positivo es el empoderamiento de la mujer (con múltiples cargas y responsabilidades) y de las poblaciones indígenas, cuya visibilidad es incrementada por las migraciones internacionales.

Acerca de los impactos negativos de la migración internacional en los países de origen, destacan la dependencia de las economías nacionales respecto a las remesas, la fuga

de cerebros, la pérdida de la población más joven en edad de trabajar, el despoblamiento y la desarticulación económica y social de las comunidades de origen.

En las Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe, organizada por el Consejo Nacional de Población de México, del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2005, acerca de los impactos positivos más importantes de la migración internacional para los países de origen, se mencionan los siguientes:

- a) Un importante flujo de remesas, pues constituyen una fuente significativa de divisas para los países de la región, que en el año 2004 recibieron 40.000 millones de dólares por este concepto.
- b) Las remesas tienen un efecto positivo en el ingreso de las familias receptoras, ya que contribuyen a mejorar su nivel de vida.
- c) La entrada masiva de remesas puede afectar en forma negativa las exportaciones, al provocar la apreciación de las monedas extranjeras,¹ generar inflación, dependencia regional, comunitaria y nacional, y además propiciar una mayor desigualdad social.
- d) Las remesas pueden contribuir a reducir la pobreza; sin embargo, no se las puede ver como sustitutas de las políticas públicas, orientadas a su erradicación, mediante una expansión productiva sostenible y la movilidad económica y social de la población.
- e) Las remesas no solucionan los problemas de desarrollo regional y nacional, que, por definición, reclaman una mayor participación, y de mayor envergadura, tanto estatal como del sector privado. Las remesas tampoco pueden sustituir la ayuda internacional para el desarrollo.
- f) Se debe reconocer que las remesas familiares son un recurso privado de los migrantes y sus familias, y se debe respetar el uso que hagan del mismo.

1. Diferentes autores consideran que la llegada de las remesas a las comunidades familiares puede generar una pasividad hacia el trabajo y las actividades productivas, es decir, a la pérdida de interés por éstas al contar con un flujo seguro de dinero que llega de los Estados Unidos y de otros países de destino de migrantes.

- g) Es necesario que se continúe reduciendo el coste de los envíos de las remesas, así como la construcción de una nueva infraestructura bancaria y financiera popular, más accesible a la población, hasta ahora excluida de tales servicios. Es necesario que se aporte mayor seguridad, acceso a múltiples servicios de pagos, seguros, ahorro comunitario transnacional y apoyo a microproyectos productivos.
- h) Respecto a las remesas destinadas a microproyectos productivos, destaca la importancia de la evaluación sistemática de los esquemas de inversión, para detectar las experiencias exitosas, de la promoción de asistencia técnica y del acceso a los sistemas de crédito y financiamiento. Se recomienda garantizar que los receptores de remesas conozcan las opciones financieras existentes para capitalizar sus recursos.
- i) Se reconoce que los migrantes internacionales organizados pueden ser un nuevo socio estratégico para el desarrollo regional y local, como lo demuestran las inversiones hechas por los clubes y asociaciones de migrantes de algunos países de la región (México, El Salvador y Colombia). Sin embargo, para que estas iniciativas sean exitosas, se requiere la instrumentación de políticas públicas comprometidas con esos objetivos, y además que las comunidades de origen y las organizaciones de migrantes promuevan procesos continuos de organización y capacitación que las fortalezcan.
- j) Es conveniente extender y profundizar los análisis del impacto del retorno de los migrantes, con el fin de promover políticas específicas que fomenten el desarrollo, por medio del aprovechamiento óptimo de las habilidades, la experiencia y los ahorros de los connacionales, tanto para su propio beneficio como el de sus familias y regiones.

Desde una perspectiva crítica y más amplia, el II Foro Social Mundial de las Migraciones, reunido en Rivas Vaciamadrid (España), del 22 al 24 de junio de 2006, en su documento, la Declaración de Rivas, expresa lo siguiente:

“Creemos que:

Crear otro mundo es posible, necesario y urgente. Las y los migrantes somos sujetos y agentes de transformación de las sociedades a las que llegamos y de las que salimos, se debe reconocer y promover este papel y la oportunidad que representa para el crecimiento de ellas.

La migración es un proceso que tiene lugar, en este momento, en el marco de la globalización y que no puede ser analizado fuera de ésta. No se debe por tanto abordar

como un tema exclusivamente de fronteras o de «puertas para adentro», sino que es un proceso económico, político, cultural y social relacionado directamente con los efectos que el modelo capitalista neoliberal impuesto genera mundialmente.

Las políticas migratorias no pueden estar al margen de los Derechos Humanos; éstos son patrimonio común de la humanidad, y se debe asegurar su interdependencia, integralidad y universalidad.

Denunciamos que:

Las políticas económicas, sociales y culturales, base de la actual globalización, impiden un desarrollo humano y sostenible desde los propios intereses y necesidades de todas las sociedades. La acción de las empresas multinacionales, la deuda externa, la pérdida de soberanía alimentaria, el comercio injusto, la explotación de los recursos naturales y los conflictos armados son causa de que las personas se vean forzadas a desplazarse y emigrar, tanto hacia el Norte como entre países del Sur.

No son admisibles prácticas al margen de los derechos humanos como la externalización de fronteras, las zonas francas de producción y los centros de internamiento que han de ser cerrados. No admitimos que la migración sea relacionada con la seguridad y utilizada como moneda de cambio entre los gobiernos o con fines electoralistas.

Existe una visión reduccionista de las y los migrantes como fuerza de trabajo. Las y los migrantes somos personas, no mercancías, y por tanto debemos tener garantizados todos los derechos que nos permitan desarrollarnos y poder ser ciudadanas y ciudadanos de la sociedad a la que hemos llegado: derechos laborales, sociales, culturales, económicos, civiles y políticos.

Hay miles de personas que a diario mueren, son torturadas, mutiladas y desaparecen en la migración con absoluta impunidad. Denunciamos la fortificación de fronteras, los muros, las patrulleras, las mafias y el tráfico de personas para la explotación sexual que originan estos crímenes. Igualmente denunciamos la trata de personas y el trabajo esclavo.

Proponemos, exigimos y nos comprometemos:

Exigimos que el desarrollo global como responsabilidad pública sea asumido por los estados y organismos multilaterales con la participación de la ciudadanía.

Exigimos que los derechos humanos estén garantizados en todas las sociedades, más allá de la situación administrativa de las personas y en todas las etapas de los procesos migratorios –origen, tránsito, destino y retorno. Exigimos que no se criminalice a las y los migrantes por el hecho de no tener papeles, que se deroguen las leyes de extranjería que contradigan el derecho internacional de los

Derechos Humanos, y que se garantice el derecho de la libre circulación.

Exigimos la firma, ratificación y puesta en práctica de la Convención Internacional para los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, del Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las y los trabajadores migrantes y el Convenio 49 contra el Tráfico de Seres Humanos. Nos comprometemos a vigilar que los poderes públicos de todos los estados adopten las medidas que llevan a su ratificación. Exigimos especialmente a los sindicatos su compromiso en esta materia.

El derecho a vivir en familia es fundamental para todas las personas migrantes. Exigimos sea garantizado.”

Desde una perspectiva más institucional, se realizó en Madrid del 17 al 19 de julio de 2006, el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo; de sus conclusiones más importantes se desprende lo siguiente: (www.segib.org 02-08-2006)

Las remesas no son una panacea ni sustituyen las políticas de desarrollo y equidad, que son responsabilidad de cada Estado. Es necesario profundizar en el conocimiento de las características, el volumen y la aplicación de las remesas, pues se trata de temas sobre los que aún tenemos un conocimiento muy limitado. Se requiere también seguir reduciendo el coste de envío de las remesas, y deben promoverse políticas dirigidas a facilitar que las mismas puedan transferirse de manera rápida y segura.

En relación con la migración cualificada, se concluyó que tiene diversos e importantes impactos sobre el desarrollo de los países, pues implica una fuga de cerebros y una pérdida del aprovechamiento pleno de sus talentos. El objetivo a largo plazo debe ser retener en los países de origen a los migrantes calificados, mediante políticas específicas. A corto plazo, es necesario que se diseñen políticas para asegurar que los países emisores se beneficien de este tipo de migración.

Sobre la migración y el codesarrollo, se ubica como la causa más importante de las migraciones la ausencia de políticas adecuadas para la generación de empleo, la mejora del ingreso y la reducción de la pobreza y de las desigualdades. La emigración puede ser funcional para el desarrollo, pero no puede sustituir a las políticas de desarrollo. El codesarrollo es el conjunto de estrategias políticas que pretenden maximizar el impacto de la experiencia migratoria sobre el desarrollo. Dentro del marco de las políticas de codesarrollo, las iniciativas sociales tienen un papel importante que jugar; sin embargo, no puede descargarse en ellas toda la responsabilidad, al igual que “no se puede exigir a los migrantes que se transformen en agentes de desarrollo”. Para potenciar el impacto de las acciones a favor del

codesarrollo, se requieren políticas públicas de apoyo sostenidas en el tiempo. Así, el codesarrollo ofrece oportunidades para la creación de capital humano transnacional y para el reforzamiento mutuo en actividades concretas entre las comunidades de origen y los migrantes.

Desde una perspectiva académica, gubernamental y de algunos dirigentes migrantes, del 10 al 13 de julio de 2006 se llevó a cabo en Bellagio, Italia, la Conferencia sobre Migración y Desarrollo: Perspectivas desde el Sur. Ésta congregó a participantes de instituciones gubernamentales y ONG relacionadas con la migración, así como académicos tanto del Sur como del Norte, con objeto de reflexionar acerca de la migración internacional y el desarrollo, con referencia particular a cinco países de origen: India, México, Marruecos, Filipinas y Turquía. En la declaración final de este evento, se destaca la existencia de divergencias considerables en las historias y contextos migratorios de los cinco países en cuestión, así como en los puntos de vista y prácticas de los estados y la sociedad civil; también se han detectado algunas pautas y respuestas sociales comunes. Estas conclusiones reflejan las perspectivas desde el Sur con respecto a la migración internacional, y pretenden servir como punto de partida para deliberaciones y acciones ulteriores.

1. Globalización, migración internacional y responsabilidad conjunta

La globalización incrementa las presiones para emigrar, y a la vez genera mayores oportunidades para la migración internacional. Los países de origen, tránsito y destino, además de actuar conjuntamente para promover la seguridad y la protección de los migrantes, deberán promover el desarrollo sostenible, con objeto de que la migración se convierta en una opción en vez de una necesidad.

2. La migración no es una panacea ante el fracaso del desarrollo

La migración internacional podría estimular el desarrollo a través de las remesas, la fuga de cerebros y la contribución de las comunidades transnacionales; sin embargo, no debe concebirse como el único vehículo o estrategia para el desarrollo, ya que este tipo de enfoque sólo promueve la “estabilidad” socioeconómica a corto plazo, y contribuye a crear oportunidades limitadas de supervivencia, en lugar de un desarrollo sostenible.

3. Los migrantes como socios solidarios para el desarrollo

No se debe considerar a los migrantes como una “mina de oro” (ni como “cajeros automáticos”) para el desarrollo de

sus países de origen. Si bien es cierto que pueden contribuir al desarrollo sostenible, su contribución debe ser voluntaria y participativa. Los estados y las organizaciones de la sociedad civil en los países de destino pueden coadyuvar en la implantación de esta perspectiva.

4. Responsabilidad de los estados: países de origen

El Estado, en los países de origen, debe desempeñar un papel proactivo en la búsqueda del desarrollo sostenible, y fomentar las instituciones que lo promuevan. Asimismo, debe incluir a los migrantes, las asociaciones de emigrantes y a la comunidad transnacional en la formulación y puesta en marcha de los programas conducentes.

5. Programas de trabajadores temporales

En los debates internacionales se están proponiendo los programas de trabajadores temporales como un mecanismo que beneficia tanto a los países importadores de mano de obra como a los migrantes mismos. Es necesario, empero, que estas propuestas consideren los distintos contextos, así como el hecho de que por lo general los programas de trabajadores invitados (*guestworkers*) han sido utilizados para restringir los derechos de los migrantes. Ante estas consideraciones, la mejor manera de asegurar la circularidad laboral es crear un entorno económico y político propicio en los países de origen, y fortalecer las capacidades de los migrantes mediante acciones como la capacitación, el apoyo a la inversión y la ayuda para el retorno.

6. Empoderamiento y desarrollo de los migrantes

El empoderamiento de los migrantes es una parte crucial de la estrategia de desarrollo sostenible en los países de origen. Empoderar significa establecer condiciones que permitan a los migrantes participar equitativamente en la vida económica, social y política en los países de origen y destino. Toda vez que las asociaciones de migrantes desempeñan un papel esencial en estos procesos, los estados deberían adoptar también un enfoque incluyente y transparente, con el fin de asegurar la diversidad de la representación en los diálogos y consultas.

7. Protección de los migrantes

La migración implica vulnerabilidad y riesgo para los migrantes, en particular para las mujeres. Los estados de los países de origen y destino, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil deben hacer esfuerzos conjuntos para mitigar esos riesgos mediante mejoras legislativas, acciones institucionales y otras formas de defensa y protección. Esto supone que se deben

garantizar los derechos humanos de todos los migrantes, se encuentren donde se encuentren e independientemente de su situación legal.

8. Responsabilidad de los estados: países de destino

Los estados de los países de destino deben reconocer que la demanda de trabajadores migratorios es una importante fuerza, misma que impulsa la emigración desde los países en desarrollo, y que, por consiguiente, les corresponde la responsabilidad de evitar políticas que produzcan situaciones sociales adversas o efectos negativos sobre el desarrollo.

9. ¿Por qué una cooperación Sur-Sur?

La cooperación Sur-Sur —entre estados, asociaciones de migrantes y la sociedad civil, incluyendo a los académicos— es esencial para definir problemas comunes, fomentar el intercambio, compartir buenas prácticas, negociar con los países del Norte e identificar soluciones. La investigación desempeña un papel importante en el apoyo de la cooperación Sur-Sur, mediante la construcción de redes transnacionales e interdisciplinarias, la formulación de una agenda de investigación conjunta, la generación y fortalecimiento de capacidades de investigación y el desarrollo de marcos teóricos desde la perspectiva del Sur.

10. Elementos de la cooperación

Las perspectivas desde el Sur sobre la migración y el desarrollo demandan una cooperación a todos los niveles: Norte y Sur, global, regional, nacional, así como con todos los agentes relevantes: organizaciones internacionales, estados y sociedad civil.

En el ámbito de América, es importante destacar la realización de la XVI Cumbre Iberoamericana, en Montevideo, Uruguay, los días 4 y 5 de noviembre de 2006, en la cual participaron 22 jefes de Estado: allí se aprobó la declaración “Compromisos de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo”. (*Migra-América Latina: Remesas con derecho reservado*. Marie-Christine Lacoste, 15 noviembre 2006), dentro de la cual los puntos más relevantes son los siguientes:

1. Es urgente continuar y profundizar el análisis global de la migración, iniciado en el Diálogo de Alto Nivel que tuvo lugar en Naciones Unidas el 14 y 15 de septiembre pasado, desde una perspectiva integral y coherente, que considere tanto las causas como los efectos del fenómeno, y que, basándose en el respeto a los derechos humanos y en la realización del de-

sarrollo, favorezca la búsqueda de mecanismos para su tratamiento integral.

2. Las migraciones constituyen una realidad y un desafío de creciente complejidad, que requiere ser abordado por los estados desde un enfoque multidisciplinario, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo. Los países de origen, tránsito y destino deben asumir la responsabilidad que les corresponde en materia migratoria.

Las buenas prácticas sobre migración deben difundirse y consolidarse en el establecimiento de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales, lo que contribuirá al ordenamiento y a la dinámica de los flujos migratorios; al mismo tiempo, se debe garantizar el respeto de los derechos humanos y de la diversidad cultural de los migrantes y sus familias, así como el estricto apego al principio de no-discriminación o selectividad por motivo de origen étnico, género, edad, religión o nacionalidad, en el marco del ordenamiento legal vigente de cada país.

3. Es imperativo situar la persona del migrante en el centro de los programas o proyectos migratorios, garantizando que las políticas migratorias respeten plenamente los derechos humanos de los migrantes, en el marco del ordenamiento jurídico de cada Estado, independientemente de su condición migratoria o nacionalidad, origen étnico, género o edad. En este espíritu, se debe fomentar también la más amplia participación de los migrantes en las sociedades de acogida.
4. Es necesario abordar, en la agenda iberoamericana, el tema de la migración desde una perspectiva integral, en tanto la migración es una realidad transversal, que guarda estrecha relación con la falta de desarrollo, la afectación de los derechos humanos, la pobreza, los desastres naturales, la inestabilidad política, la búsqueda de mejores condiciones de vida, la inequidad en la distribución de la riqueza y la falta de oportunidades para el desarrollo humano: éstas son las causas que la provocan. La generación de condiciones socioeconómicas incluyentes, que permitan superar las condiciones de pobreza en que viven sectores importantes de la población, contribuiría a evitar flujos migratorios no controlados. Es vital que los países en desarrollo y las agencias financieras internacionales y de cooperación contemplen iniciativas para la promoción de proyectos de desarrollo, con especial atención para las comunidades más vulnerables y excluidas.
5. Las acciones que se realicen, tanto en el ámbito nacional como internacional y por la vía de la cooperación,

para promover el desarrollo de nuestros países incidirán positivamente y contribuirán a que la emigración sea una decisión y no una necesidad.

6. Subrayamos la importancia del fortalecimiento del multilateralismo y rechazamos toda acción unilateral o coercitiva de efecto internacional que atente contra el clima de diálogo y contra las normas de respeto mutuo en materia migratoria, sin perjuicio de la potestad de los estados de establecer controles migratorios y de autorizar el ingreso de personas extranjeras y su permanencia bajo ciertas condiciones.
7. Reconocemos la importancia de la contribución del trabajo de los migrantes al crecimiento de las economías de los países de acogida y de origen y destacamos su aporte social e intercultural. Las políticas de cooperación al desarrollo contribuirán a generar condiciones adecuadas que no obliguen a la migración, de modo que la misma sea una decisión y no una necesidad, habida cuenta de que los potenciales migrantes constituyen un capital humano indispensable para la prosperidad de los países de origen.
8. Las normas nacionales y los acuerdos internacionales en materia de migraciones, en consonancia con criterios de gobernabilidad de las mismas y de una práctica organizada y responsable que contemple el respeto a la soberanía de los estados, a los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas y al Derecho Internacional, deben ser tomados como marco de referencia para la administración de los flujos migratorios.
9. Los estados, al ejercer su derecho a regular el ingreso y la permanencia de personas en su territorio, deben respetar las normas del derecho internacional, de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los refugiados, desde sus respectivos ámbitos jurídicos de aplicación.
10. El establecimiento de políticas y prácticas de seguridad por parte de los estados no deberá estigmatizar a los migrantes.
11. Las remesas no deben ser catalogadas como ayuda oficial al desarrollo, puesto que son flujos financieros privados, de solidaridad familiar, y responden al derecho de todo ser humano de asistir de modo individual al sustento y bienestar de otras personas. Este derecho debe ser reconocido y salvaguardado, al igual que el derecho de los destinatarios de recibirlas. Los estados deben abstenerse de promulgar disposiciones legislativas o adoptar medidas administrativas coerci-

tivas, que puedan obrar en detrimento de este derecho. Debemos facilitar el envío de remesas, reduciendo su coste y garantizando el acceso a los servicios bancarios. Procuraremos incentivar oportunidades que motiven el mejor aprovechamiento de esos flujos en actividades productivas y de inversión que favorezcan a las familias y comunidades de origen de los migrantes.

Por último, los días 26, 27 y 28 de octubre de 2006, se celebró en Cocoyoc, Morelos (México) el Segundo Coloquio Internacional de Migración y Desarrollo: Migración, transnacionalismo y transformación social, con la participación de 300 académicos de veinte países. Al final del evento se emitió la Declaración de Cocoyoc, 2006 (www.migracionydesarrollo.org 06-11-2006), la cual en su parte de contexto expresa lo siguiente:

El fin del segundo milenio y el comienzo del presente transitan bajo el manto de optimistas promesas de equidad y desarrollo globales. El libre flujo comercial y de capitales se presenta como el sustento de un futuro promisorio. Los gobiernos del Sur global fueron los primeros en adoptar el nuevo modelo económico, al abrir sus economías al mercado mundial. Sin embargo, la brecha que separa el Norte del Sur y la que divide a los que tienen mucho de los que nada tienen, antes que cerrarse, ha crecido a niveles nunca vistos. Enfrentados a la pobreza y a la falta de oportunidades en sus países de origen, millones de trabajadores se han visto forzados a buscar un nuevo modo de vida en sociedades más prósperas. Los nuevos migrantes son el combustible del dinamismo económico del Norte mediante su desempeño, ya sea como trabajadores escasamente calificados en la base de la estructura laboral, o como científicos y especialistas en sectores de tecnología de punta. No obstante, en el Norte y también en países receptores, su valiosa contribución enfrenta una doble moral: mientras que, por un lado, son bienvenidos como mano de obra barata y confiable, por el otro, se les rechaza al estigmatizarlos como enemigos de la seguridad nacional, el sistema de bienestar y la estabilidad social en general.

Los discursos y prácticas xenófobas predominantes han resultado en el fortalecimiento de barreras legales y físicas contra la libre movilidad de la fuerza laboral del Sur bajo la bandera de la defensa nacional. La reciente aprobación del gobierno estadounidense de la construcción de un muro fronterizo entre México y los Estados Unidos es el último ejemplo de este proceso. No obstante, históricamente, toda barrera erigida para evitar la libre movilidad e integración de los pueblos ha fracasado. Antes que impedir o frenar el continuo flujo laboral del Sur, el nuevo muro, y aquellos construidos por la Unión Europea para frenar la inmigración de África, han aumentado el coste en vidas de miles de perso-

nas, cuyo único delito ha sido buscar un mejor futuro para sí mismos y sus familias.

Las políticas derivadas del modelo económico global dominante han originado el profundo deterioro de las condiciones laborales, económicas y sociales en los países emisores de migrantes, lo cual redundo en el predominio de la migración indocumentada y el recrudescimiento de las políticas antiinmigrantes. De la misma forma, este fenómeno afecta a amplios sectores poblacionales de los países receptores como los Estados Unidos y la Unión Europea. El desencadenamiento de este proceso no sólo involucra a los gobiernos receptores de migrantes, sino también a los gobiernos de los países de origen.

Para entender adecuadamente la problemática migratoria internacional, se requiere considerar las cuatro dimensiones siguientes:

1. El modelo económico global dominante

Fundamentar el desarrollo y bienestar sociales globales en el libre movimiento de capitales y mercancías, sin reparar en el recorte de derechos laborales y sociales, devino en un modelo que ha empobrecido a la vasta mayoría de la población mundial. Este modelo se convierte en una fuente formidable de riqueza para una exigua minoría y, al mismo tiempo, en un eficiente generador de pobreza y desigualdad en los países emisores e, incluso, en los países receptores. Las clases trabajadoras y los sectores más vulnerables de la sociedad son los más afectados. En los países de origen, el aumento de las desigualdades sociales propicia que la alternativa última haya sido, y continúe siendo, emigrar a países con más oportunidades. Por su parte, en los países receptores, este fenómeno se manifiesta en tasas históricas de desempleo, pobreza y mayor marginación de minorías étnicas e importantes sectores de la población nativa.

De cara a la creciente brecha que separa al Norte del Sur, las y los migrantes se erigen como una pieza fundamental de la estabilidad macroeconómica y social de sus sociedades de origen, particularmente a través del envío de remesas a sus familiares. Más aún, ahora se les anima a que contribuyan con sus ingresos al desarrollo local y a invertir productivamente donde sus compatriotas, aquellos con potencial de invertir, no lo hacen. Tanto en los lugares de origen como de destino, la estrategia consiste en extraer de los migrantes cuanto sea posible, sin importar los costes sociales ni el respeto de sus derechos mínimos. Desde esta racionalidad se espera que los migrantes aporten a las economías de los países receptores, sobre todo del Norte, abaratando los costes de producción, y que, de manera simultánea, contribuyan al sostenimiento de sus familias, a la estabilidad macroeconómica de sus países y además, que se conviertan en fuente principal de la inversión y el de-

sarrollo del Sur. De hecho, para un número creciente de países de origen, las remesas actúan como la principal fuente de divisas.

2. Las políticas migratorias

Los países desarrollados, principales receptores de migrantes internacionales, procuran contar con un flujo fresco de mano de obra barata del Sur, que les permita mantener sus economías competitivas, y compensar el desmantelamiento del sistema de seguridad social del cada vez más deteriorado Estado benefactor. Simultáneamente se diseñan políticas que constriñen la libre movilidad laboral, y recortan, o abiertamente ignoran, los derechos laborales, sociales y humanos de los trabajadores migrantes y sus familias. Dichas políticas se fundamentan en la concepción hegemónica que afirma la soberanía nacional y proclama a los países del Norte como guardianes de la democracia mundial.

Recientemente la construcción de barreras físicas complementadas con el uso de sofisticadas tecnologías de seguridad —de uso exclusivo militar— emerge como la disposición de control migratorio más socorrida. A pesar de que la historia demuestra de manera fehaciente que los muros nunca han tenido éxito en la separación de las sociedades, estas iniciativas representan un nuevo y contradictorio símbolo de la globalización, que enfatiza la segregación y separación, antes que la integración de los países. Estas barreras sirven para satisfacer los intereses de ciertos sectores sociales y políticos del Norte, mediante la exacerbación de sentimientos nacionalistas, chauvinistas y xenófobos. Lejos de frenar la migración, la construcción de muros en las fronteras de países receptores, como los Estados Unidos y España, genera costes exorbitantes, tanto materiales como sociales, para las poblaciones y comunidades de ambos lados; además de que obliga a los migrantes a desplazarse por nuevas y peligrosas rutas donde un número mayor de personas encuentra la muerte.

Entretanto, los gobiernos de los países emisores presentan la migración como un proceso positivo en el que todos ganan. Ganan los empleadores y sociedades receptoras en el Norte y, supuestamente, también ganan las familias y los países de origen con el creciente volumen de remesas captadas. Los enormes costes sociales inherentes al proceso (como violación de derechos laborales y humanos, desintegración familiar, desarraigo social) son ocultados por discursos que celebran a los migrantes como héroes y heroínas de la nación y embajadores culturales en el exterior.

Con todo, los controles fronterizos se mueven hacia el Sur. Los países receptores de migrantes están trasladando sus controles fronterizos hacia los países vecinos del Sur. Tal es el caso del reforzamiento de la frontera sur de Méxi-

co para frenar la migración centroamericana hacia los Estados Unidos. O los acuerdos firmados entre la Unión Europea y Marruecos y Libia para detener la migración subsahariana hacia el continente europeo.

A su vez, en la migración Sur-Sur se aplican políticas similares a las del Norte: los migrantes son rechazados al mismo tiempo que se les niegan sus derechos fundamentales a través de medidas inspiradas en la defensa nacional y el discurso de la soberanía.

3. La respuesta de los migrantes

A pesar de la exclusión social y las políticas restrictivas que afectan a los migrantes, las organizaciones conformadas por éstos han venido incrementando su participación cívica y articulando agendas de beneficio común en las sociedades de origen y destino.

Las marchas multitudinarias de protesta contra la política antiemigrante y en defensa de los derechos de la población de origen extranjero, efectuadas el 25 de marzo, 1 de abril y 1 de mayo de 2006, en los Estados Unidos, marcan un hito en la historia de ese país. En estas movilizaciones participaron inmigrantes de México, El Salvador, Puerto Rico, Haití, Guatemala, Nicaragua y otros países de América Latina, Europa, África y Asia, además de algunos sectores de la sociedad civil norteamericana. A pesar de que portaban símbolos de sus respectivos países, los migrantes conformaron un gran movimiento social que trascendía la identidad nacional, puesto que, por una parte, reivindicaba el respeto a los derechos sociales y laborales de los trabajadores inmigrantes y sus familias y, por la otra, abonaba la organización más amplia de la población inmigrante, bajo el sustrato de una identidad que concita la unidad de los sectores marginados y el surgimiento de una lucha social que niega la aceptación pasiva de las políticas persecutorias que criminalizan a los migrantes y demeritan su contribución al desarrollo de la principal potencia capitalista del mundo.

En Europa, el descontento y protesta activa de la población migrante también ha salido a la luz pública. Los violentos incidentes del otoño pasado en Francia y otros países europeos demuestran que los migrantes y sus familias deben tener acceso a derechos sociales y laborales más amplios. Su reclamo seguirá vigente hasta que las condiciones cambien y sus demandas fructifiquen.

Los inmigrantes están dejando de ser actores invisibles y pasivos. En sus países de origen también han ganado reconocimiento social y mayor presencia en el discurso público. Sin embargo, en el Norte todavía falta mucho para alcanzar el poder político necesario para defender sus intereses, y en los países de origen el espacio ganado todavía se limita al terreno simbólico, sin alcanzar un poder político equiparable a su contribución al país.

4. Hacia una agenda para la construcción de modelos alternativos de desarrollo y políticas migratorias basadas en el respeto a los derechos laborales y humanos.

Ante la situación descrita en los puntos anteriores, y con base en la discusión sostenida durante la celebración del Segundo Coloquio de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, los participantes se pronunciaron a favor de:

- a) Un nuevo modelo económico que fortalezca el mercado interno y la diversidad de sectores y regiones productivas nacionales, que genere los empleos necesarios con niveles salariales dignos, a fin de que las poblaciones ejerzan su derecho a no emigrar.
- b) Una política migratoria derivada de un diálogo amplio e incluyente entre países emisores y receptores, que vaya más allá del solo argumento de la soberanía nacional. Esta política debe contemplar el respeto a 1) la dignidad humana de los migrantes y sus familias en todas sus dimensiones; 2) los derechos laborales internacionalmente reconocidos, y 3) los derechos de la población exiliada y refugiada.
- c) Políticas públicas sobre educación y salud que tomen en cuenta la dinámica de la población migrante.
- d) El derecho de los migrantes y sus organizaciones de luchar a favor de sus reivindicaciones económicas y

sociales, así como de participar en procesos políticos y en la toma de decisiones que afectan a sus familias y comunidades. En esa inteligencia, reconocemos su derecho de manifestarse pública y pacíficamente, de participar en organizaciones cívicas, de ejercer el voto y de ser reconocidos como ciudadanos en los países de destino.

Los diagnósticos, debates y discusiones que se llevaron a cabo en el Segundo Coloquio de la Red Internacional de Migración y Desarrollo reclaman de todos los sectores y actores comprometidos con la promoción de un orden social mundial más justo y equitativo, una reflexión madura y responsable, capaz de poner al descubierto la lógica e intereses que subyacen en el modelo económico global dominante y en las políticas antiinmigrantes de muchos países del Norte, toleradas y practicadas también en muchos países del Sur. Todo ello con miras a erradicar el doble carácter extractivo y los altos costes sociales que pesan sobre los migrantes, sus familias y comunidades. Sobre todo, se busca favorecer un auténtico desarrollo de los países emisores, que contribuya a reducir las asimetrías Norte/Sur y posibilite el libre tránsito de personas, así como el ejercicio del derecho a no migrar. ■

Cooperación de la UE: Baja prioridad para el desarrollo social

La Unión Europea (UE) está planificando sus programas de ayuda para los países en desarrollo hasta 2013. La Comisión Europea redujo sensiblemente la prioridad dada al apoyo de los sectores sociales. Los intereses de la propia UE, en función de las inversiones y de su propia competitividad, ocupan un lugar preponderante en la agenda de la cooperación, y tienen fuertes conexiones con asuntos relacionados con el antiterrorismo y la migración. En el caso de África, se quita prioridad al desarrollo social, mientras se priorizan el comercio y el apoyo a los transportes y la infraestructura. Por otra parte, la falta de inclusión del proceso de programación de la ayuda limitó en gran medida la apropiación de los programas de la UE propuestos para los países en desarrollo.

Mirjam van Reisen
EEPA¹
Simon Stocker
Eurostep²

Los intereses de la Unión Europea (UE) en términos de inversión y de su propia competitividad tienen un perfil alto en la agenda de cooperación, en la que también se hace gran énfasis en las cuestiones referidas a la lucha antiterrorista y la migración. Resulta mucho menos claro cómo se traduce el marco del fortalecimiento legal para la erradicación de la pobreza en acciones concretas, especialmente para apoyar el desarrollo social en sectores como la salud, la educación y la igualdad de género. Los programas nacionales tampoco prestan prioridad alguna al medio ambiente.

Un aspecto importante a destacar es que los programas nacionales carecen de transparencia y responsabilidad pública. Rara vez las consultas se realizan con otras partes interesadas aparte de los foros comerciales regionales de la UE. La sociedad civil ha sido sistemáticamente excluida del proceso en la mayoría de los países en desarrollo, y sólo en raras ocasiones se ha consultado a los parlamentos nacionales. En general, tampoco se incluyeron los ministerios de educación, salud y mujer a la hora de establecer las prioridades de los programas nacionales. Esta falta de participación limitó seriamente el sentimiento de apropiación o compromiso de los gobiernos con los programas de la UE propuestos para los países en desarrollo.

El marco legal para la cooperación internacional

La UE ha realizado algunos avances positivos en el marco legal de su cooperación internacional. En primer lugar, las negociaciones sobre un nuevo Tratado para la UE incluyen especificaciones y aclaraciones útiles respecto de la base legal para la ayuda al desarrollo, la que está específicamente relacionada con todos los países en desarrollo tal

como lo define el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). La base legal estipula que la ayuda prestada por la UE tiene como objetivo la erradicación de la pobreza, reemplazando con ello la anterior formulación en cierta forma más confusa del Tratado. Llamado originalmente Tratado Constitucional, su nivel de ambición ha sido modificado recientemente para adecuarse a las expectativas más modestas de los ciudadanos europeos³. Sin embargo, las señales actuales son que la base legal permanecerá incluida en su formulación específica, expresando la intención de los ODM (documento preliminar de la presidencia del 23 de julio de 2007).

En segundo lugar, se adoptó una nueva base legal para la cooperación para el desarrollo, llamada Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD). Si bien originalmente era una propuesta débil de la Comisión Europea, que combinaba la cooperación con países en desarrollo y países que no están en desarrollo, el resultado final de la base legal es fuerte y enfoca la ayuda para el desarrollo de la UE en la erradicación de la pobreza.

En el ICD se hicieron dos logros muy importantes. Uno fue el reconocimiento del objetivo introducido por el Parlamento europeo de lograr 20% de salud y educación básicas en 2009. El segundo es el derecho del Parlamento europeo de inspeccionar los planes de desarrollo de la Comisión Europea específicos de cada país, así como la responsabilidad de controlar y asegurar que estén de acuerdo con las disposiciones legales del Tratado y con las disposiciones legales en general.

“Nosotros decidimos, ustedes se apropian”

La elaboración de los programas nacionales fue duramente criticada por organizaciones no gubernamentales del Sur y de Europa. En el informe *We Decide, You Own*, GRAPAD, OAG, COASED, CCGDP y Eurostep documentaron varias debilidades en los procesos de consulta de la Comisión Europea⁴.

Si bien la Comisión sostenía que el centro de su proceso estaba determinado por los países en desarrollo, las ONG concluyeron que no se habían realizado consultas, lo cual debilitaba seriamente la afirmación de que las propuestas de la Comisión habían concitado un sentimiento de apropiación en el Sur.

En una reunión realizada en noviembre de 2006, la directora de Oxfam Novib, Sylvia Borren, calificó a la apropiación de los programas como “la apropiación de las elites”. Eurostep y sus asociados argumentaron que sin la participación de la sociedad civil no había apropiación alguna, y demostraron que en el contexto de los procesos de formulación de los programas había pruebas contundentes de que la participación de la sociedad civil era insuficiente.

Los sectores sociales en los programas nacionales

En especial con relación a África, la Comisión Europea ha dejado de priorizar en grado preocupante el apoyo a los sectores sociales. En una publicación llamada 2015 Watch, que marca el punto medio de los ODM, Alliance 2015 señaló que desde 2001 el presupuesto de la UE ha incluido metas para asignar ayuda a la salud y la educación básicas. Ninguna de esas metas se ha cumplido. En el caso de la educación básica, la proporción de ayuda en realidad ha caído de 3,99% en 2000 a 2,73% en 2005. Además, el análisis de los programas nacionales de la UE para el período 2007-2013 sugiere que Europa continuará incumpliendo sus metas.

El informe identificó asuntos clave relacionados con los programas para África. De 61 programas nacionales considerados, sólo cinco ubicaron como prioridad la educación y solamente dos dieron prioridad a la salud. No se identificó acción alguna en materia de VIH/sida pues se entendía que este tema ‘atravesaba’ los demás. En un solo país se identificó la igualdad de género como sector prioritario.

La Comisión Europea cita el principio de ‘apropiación’ como justificación de su creciente énfasis en el transporte. El análisis de 2015 Watch de los programas nacionales de la UE durante el período 2007-2013 sugirió que el transporte sería una de las principales prioridades: 19 de los 61 programas nacionales disponibles consideran que el transporte es un sector de prioridad para recibir el apoyo de la UE. Además, se ha dispuesto que se incrementará

1 <www.eepa.eu>

2 <www.eurostep.org>

3 Van Reisen, M. (2007). “Note on the separation of a legal base between Development Co-operation and Co-operation with Third Countries”. Documento informativo, Bruselas, EEPA, julio.

4 Eurostep (2006). “We Decide, You Own! An Analysis of the Implementation of European Community Aid to Developing Countries”, noviembre.

el volumen general de ayuda disponible para este sector⁹.

Dos informes independientes publicados sobre la política de salud de la Comisión Europea concluyeron que los montos asignados a la salud disminuyeron de 7% en 1996 a 5% en 2005⁶.

Escrutinio democrático

En 2007 se adoptaron los programas de ayuda de la UE para Asia, América Latina y países vecinos. Abarcan el periodo 2007-2013 y fueron examinados por el Parlamento europeo. Ese examen siguió a una batalla en la cual el Parlamento insistió en que debería haber un control democrático sobre los planes de cooperación para el desarrollo de la UE con terceros países.

En los meses subsiguientes la siguiente generación de programas de ayuda para África estaría terminada. En febrero de 2007 la presidencia alemana anunció que aseguraría que esos programas también serían examinados por el Parlamento. La Comisión Europea todavía debe tomar posición sobre esta intención y la presidencia alemana no ha vuelto a plantear el tema.

Mientras tanto, han surgido dudas en el Parlamento europeo que reconocen la necesidad de que haya un examen más estricto de los programas nacionales, especialmente los vinculados con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Con relación a los programas nacionales de otras regiones, el Parlamento europeo ya lo ha asumido. Las ONG insisten en que no deberían hacerse distinciones con los programas nacionales de los países ACP, que se beneficiarían igualmente de un escrutinio democrático⁷.

La Comisión Europea pone fuerte énfasis en la buena gobernanza de África. Es totalmente inaceptable que no se permita que los programas de ayuda para los países africanos pasen por el escrutinio del Parlamento europeo, en especial porque este escrutinio se aplicó en el caso de Asia, América Latina y países vecinos.

¿Promoviendo la gobernanza o los intereses de la UE?

Mientras siguen pendientes las interrogantes sobre el escrutinio democrático de los programas nacionales para África, la Comisión Europea pone fuerte énfasis en un instrumento destinado a la gobernanza para África que ha provocado muchas críticas. De un total

de 23 indicadores, sólo uno está relacionado con los ODM. Otros indicadores se centran en cuestiones tales como migración, liberalización del comercio y lucha antiterrorista, con el propósito de negociar una respuesta a los intereses europeos a cambio de la ayuda de la UE. No resulta claro si la firma de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), que establecen nuevos acuerdos de cooperación comercial entre los países ACP y la UE, también tendrá un impacto en la evaluación de la 'gobernanza' del país contraparte.

Se ha criticado mucho la vinculación de la ayuda para la erradicación de la pobreza con los intereses europeos a través de un instrumento que supuestamente promueve la gobernanza. Se ha dado a entender que el instrumento de gobernanza debería especificar cómo juzga y promueve la calidad de la gobernanza. Ha habido interrogantes acerca de por qué los derechos humanos y la gobernanza democrática no son el centro del instrumento de gobernanza. También se han planteado algunas cuestiones sobre la falta de transparencia con relación a cómo se utiliza dicho instrumento para medir la gobernanza de los países en desarrollo. El instrumento no incluye ningún tipo de participación de la sociedad civil en la evaluación y promoción de la gobernanza en los países en desarrollo.

Apoyo al presupuesto y contratos ODM

La Comisión Europea está incrementando su apoyo al presupuesto general para los países en desarrollo. Para los países ACP ha fijado como meta el 50% de todos los recursos. Las últimas estimaciones indican que aproximadamente un tercio de los recursos serán asignados como apoyo al presupuesto general. Por su parte, las ONG se han enfocado a asegurar que se concreten los beneficios del apoyo al presupuesto general, especialmente con relación a garantizar una financiación predecible a largo plazo para costos recurrentes tales como los salarios de los maestros de escuela y los trabajadores de la salud necesarios para la educación y la salud. Un informe de Oxfam Internacional estima que se necesitan más de 4 millones de trabajadores de la salud⁸, mientras que Education International ha calculado que se necesitan 18 millones de maestros.

Luego de una conferencia sobre contratos ODM en julio de 2007, un funcionario declaró a la agencia de noticias IPS que la idea de los contratos ODM había surgido después que la Comisión Europea se había enterado por algunos ministerios de hacienda, que no utilizan el presupuesto de ayuda para contratar doctores y maestros porque la ayuda había sido para el corto plazo. Según declaraciones del funcionario, que habló pidiendo guardar el anonimato: "La idea de los contratos ODM es dar a los países mayor

certeza, generándoles así mayor confianza de que pueden contar con esos recursos". El funcionario reconoció que como esta ayuda entraría al tesoro como apoyo al presupuesto general, sería difícil hacer un seguimiento sobre qué cantidad se destina realmente a escuelas u hospitales, y añadió, "Esta ayuda estaría mezclada con las de otros donantes. No nos importa si es nuestro dinero el que financia una escuela. Lo que importa realmente son los resultados verdaderos que logran esas políticas."⁹

En la misma conferencia sobre contratos ODM, el ministro de hacienda de Madagascar aplaudió la idea de fondos predecibles a largo plazo. También explicó que los fondos para educación estaban en gran medida asegurados por la Iniciativa Vía Rápida (IVR) de Educación para Todos y que los recursos disponibles a través del IVR ya estaban apartados en un banco comercial y no en el tesoro, para asegurar que se destinaran a la educación.

A pesar de los interrogantes planteados con relación al apoyo al presupuesto y los contratos ODM, la idea de éstos ha sido adoptada como una posibilidad que permitiría dar mayor margen a los servicios esenciales en materia de salud y educación¹⁰.

Al mismo tiempo se ha pedido cautela con relación a la intención de la Comisión de considerar el apoyo al presupuesto general como ayuda para salud y educación. Dado que el apoyo al presupuesto general torna imposible la asignación del dinero donado a sectores específicos, una reunión de expertos en este tema llamó a la prudencia¹¹. ■

Enmarcando la ayuda de la UE

Preocupadas por la falta de dirección de la ayuda de la Comisión Europea para apoyar los ODM, algunas organizaciones de la sociedad civil lanzaron una campaña para establecer marcos de referencia claros, de forma de recuperar parte del sentimiento de apropiación sobre el proceso del programa de ayuda de la CE para el Sur. Es posible adherir a la campaña en: <www.eurostep.org/benchmark>.

5 2015-Watch (2007). "The EU's Contribution to the Millennium Development Goals. Halfway to 2015: Mid-Term Review". Ed. Mirjam van Reisen, Alliance 2015, junio.

6 Van Reisen, M. y Moore, B. (2007). "An Unhealthy Prognosis. The EC's development funding for health". Action for Global Health, mayo. Action for Global Health (2007) "Health Warning. Why Europe must act now to rescue the health Development Millennium Development Goals", julio.

7 Ramachandran, J. (2007). "EU-ACP: More Power to Euro-Parliamentarians urged". IPS News, 16 de julio.

8 Oxfam International (2006). "In the Public Interest, Health, Education and Water and Sanitation for All".

9 Cronin, D. (2007). "New EU contract could fail MDGs". IPS, 14 de julio.

10 EEPA (2007). "MDG contracting: Making the Case for More Long-Term, Predictable Budget Support from the European Commission". Documento informativo, Bruselas, EEPA, 25 de junio.

11 Alliance 2015 (2007). "Expert Meeting: Measuring the contribution of General Budget Support to social sectors". Bruselas, EEPA, 28 de febrero.

La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA): un nuevo espacio de la integración latinoamericana con dimensión social

José Ángel Sotillo Lorenzo

Profesor de Relaciones Internacionales,
Universidad Complutense de Madrid

El escenario: una América Latina protagonista

Antes de entrar en el estudio de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), parece necesario realizar un breve diagnóstico del estado de la región.

Sin analizamos la realidad actual de América Latina y el Caribe, desde una cierta lejanía y con algo de frialdad –tarea a veces imposible–, parece innegable que en los últimos tiempos está llamando la atención y teniendo un protagonismo del que hasta entonces había carecido.

En ciertos momentos parece una región acelerada, con mucho dinamismo, que quiere sacar todo su potencial y tener una presencia viva en el escenario mundial globalizado. También es evidente que se suele transmitir una imagen de lo que sucede en América Latina bastante estereotipada, donde la violencia (en todas sus manifestaciones) aparece de forma recurrente.

Veamos brevemente algunas de las radiografías del estado del continente. En lo político, hay una clara revitalización de los procesos democráticos, tanto en los aspectos formales como en la configuración de otros espacios de participación política. En el bienio 2005-2007 se han realizado diez elecciones presidenciales, con un vuelco importante en la ideología de quienes han accedido a la presidencia de las Repúblicas, cambiando el mapa político de la región y mostrando otras formas de liderazgo. Gobiernos de izquierdas –con el abanico de posibilidades que tiene hoy esta opción– se han instalado en varios países tras esos procesos electorales: Tabaré en Uruguay, Bachelet en Chile, Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Kirchner en Argentina, Lula en Brasil, Correa en Ecuador, Ortega en Nicaragua, Óscar Arias en Costa Rica. Este cambio tiene una enorme repercusión sobre las formas que adoptan los procesos de cooperación e integración regionales.

Esa revitalización se acompaña con una gran crisis de credibilidad con respecto a las instituciones tradicionales del sistema político, especialmente los partidos políticos y los parlamentos, y con lacras como la corrupción. El telón

ALTERNATIVA BOLIVARIANA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Sigla: ALBA

Países miembros: 4 (Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela).

Fecha de creación: 14 de diciembre de 2004 en La Habana, Cuba.

Sitio Web: www.alternativabolivariana.org

Estructura: Consejo compuesto por los mandatarios de los estados miembros, Consejo de Ministros, Banco ALBA.

Áreas de trabajo: agropecuaria y alimentación, ciencia y tecnología, democracia participativa, deporte, derechos humanos, economía y finanzas, educación, energía y petróleo, fuerzas armadas, seguridad y defensa, geopolítica, ideología, cultura e identidad, imperialismo, integración regional, medios de comunicación, pueblos originarios, recursos naturales y ambiente, salud, trabajo, transporte, turismo y recreación.

Objetivo general: diseño de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio. Se basa en la cooperación de fondos compensatorios para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países débiles frente a las primeras potencias. De esta manera, el ALBA otorga especial atención a los procesos de integración latinoamericana y a la negociación en bloques subregionales, que fomenten espacios de consulta e identifiquen estrategias orientadas a constituir alianzas y presentar posiciones comunes en los procesos de negociación.

de fondo sigue siendo la enorme desigualdad en la distribución del ingreso y la exclusión social, combinando las altas tasas de crecimiento económico que presentan muchos países, con el hecho de que la pobreza en la región llegue al 40% de la población, lo que tiene un efecto directo sobre ciertos liderazgos, con propuestas que permiten canalizar las reivindicaciones socioeconómicas y el descontento de buena parte de la población, excluida de los beneficios de ese crecimiento, al mismo tiempo que redefine la posición de América Latina ante la globalización.

Por otro lado, podemos constatar una mayor autonomía latinoamericana en su desempeño internacional. Lo cual podemos visibilizar en varias imágenes. Por un lado, la

ausencia progresiva de Estados Unidos, que pierde poco a poco su papel de hegemonía en la región. Se dijo que América Latina había desaparecido de los radares de Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Es más que evidente que la superpotencia va a seguir estando muy presente en los asuntos latinoamericanos, que la Administración estadounidense cuenta con socios e interlocutores en distintos gobiernos de la región y que la relación de vecindad es ineludible. Pero, por otro lado, podemos constatar que el proyecto estrella de Estados Unidos para todo el hemisferio, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no está precisamente en sus horas más boyantes. Hecho que ha cambiado la estrategia de la Administración Bush para trocear el diseño general y rellenarlo con acuerdos llamados de libre comercio, con los gobiernos más afines.

La llegada de gobiernos de izquierdas ha hecho que se marquen las distancias con Washington, en el ámbito comercial (caso de Brasil) y especialmente en el político (Venezuela y Bolivia), estableciendo un nuevo marco de relaciones que supera la supeditación a los intereses de Washington y dejando atrás esa consideración de que el territorio latinoamericano era el patio trasero de la superpotencia. Eso se materializa en el despliegue exterior de estos gobiernos y en el hecho de que se intensifique la relación con otros socios hasta ahora totalmente ausentes de las relaciones internacionales latinoamericanas. Es el caso, sobre todo, de las relaciones con los países asiáticos y, muy especialmente, con China, India e Irán, lo que en este último caso hace saltar las alarmas del poderoso vecino del Norte.

El nuevo mapa de la integración latinoamericana

Dentro de la imagen negativa a la que frecuentemente se asocian los asuntos latinoamericanos, se tiende a calificar de fracaso las experiencias integracionistas en la región. Es cierto que, si las medimos bajo ciertos cánones, como la integración europea, el caso latinoamericano está a bastante distancia. Pero hay que medirlas con baremos de la región y bajo las circunstancias en las que ésta vive y desempeña sus actividades. Décadas de dictaduras, de sometimientos a potencias extranjeras, de subordinación a intereses económicos foráneos, de ser territorio donde aplicar recetas del modelo liberal y de conflictos internos y entre países, condicionan mucho el marco cooperativo que se propone para los países de la región. A pesar de todas las dificultades y ralentizaciones la integración en Centroamérica, en la región andina y en el área suramericana sigue su curso.

Junto a los mecanismos tradicionales que reflejan las relaciones de vecindad, encontramos en los últimos años,

conforme a las características que antes destacábamos, unas nuevas formas de reflejar la cooperación interregional, que también conviene redimensionar en un marco más amplio. Y ese marco más amplio viene determinado por una voluntad colectiva por actuar frente a modelos dominantes que se basan fundamentalmente en garantizar un llamado libre comercio, que beneficia en gran medida a las empresas, dejando de lado los intereses de las personas, aunque sean éstas las destinatarias de las presuntas bondades del libre mercado globalizado.

Desbordando la integración institucionalizada por entidades oficiales, asistimos a una recreación de otras formas que dan vida a mecanismos no formales, difícilmente identificables con cánones ortodoxos, pero que sin duda vienen desempeñando un papel importante en esa otra forma de ver la integración. Aunque sigan siendo objetos políticos extraños vislumbramos toda una serie de grupos, organizaciones no gubernamentales, movimientos, asociaciones, redes y otras entidades que en América Latina sobrepasan la dimensión local o nacional para alcanzar un protagonismo regional latinoamericano; sin duda la facilidad que otorga el uso de internet ha dado alas a ese protagonismo creciente.

Ese reconocimiento lo expresa así Rojas Aravena:¹ “La integración latinoamericana es hoy, sin embargo, un proceso que no sólo se realiza desde los espacios públicos y estatales. Hay ‘otra’ integración, aquella que se produce y reproduce en los amplios espacios privados en donde reside la sociedad civil. En estos espacios de informalidad, también es posible hallar integración y promoverla. De allí la importancia de realizar aproximaciones más inclusivas y plurales, más creativas y heterodoxas, a un tema que por demasiado tiempo fue ámbito exclusivo de ‘lo oficial’.”

Por eso, las nuevas experiencias latinoamericanas se insertan en una nueva forma de trabajo internacional que hunde sus raíces en lo que se ha denominado cooperación Sur-Sur, que ahora deja de estar constreñida por las coordenadas de la Guerra Fría. A ello dedica su último número la Revista *Alternatives Sud*.² Es significativo que en su portada aparezcan los presidentes de India, Sudáfrica y Brasil, que está desempeñando ese papel de potencia regional que busca reforzar su proyección exterior, sobre todo en el terreno económico, pero también en el político (como su presencia en un Consejo de Seguridad de la ONU ampliado).

1. ROJAS ARAVENA, Francisco / SOLÍS RIVERA, Luis Guillermo (coords.): *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*. San José (Costa Rica), Juricentro, 2006, pp. 8-9.

2. “Coalitions d’États du Sud. Retour de l’esprit de Bandung? Points de vue du Sud”, *Alternatives Sud*, vol. XIV – 2007, n. 3

Antes de avanzar en este terreno, conviene que tengamos en cuenta esta reflexión: ¿Por qué los latinoamericanos estamos siempre inventando nuevos proyectos para conseguir lo mismo, si no hemos sido capaces de terminar debidamente los que pusimos en marcha en su momento con igual o mayor entusiasmo que ahora? Esta pregunta-reflexión lanzada por el ex presidente chileno Eduardo Frei puede servir para abrir la puerta a esta cuestión, intentado encontrar respuestas a tan sencillo y, a la vez complejo, interrogante.

Es un punto de partida para tener en cuenta la puesta en escena de la Comunidad Suramericana de Naciones, cuya acta de nacimiento se dio en Cuzco, con motivo de la III Cumbre Suramericana de Naciones, el 8 de diciembre de 2004, transformada en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), el 17 de abril de 2007, en la que participan doce países de la región.

Nacimiento y puesta en escena de la Alternativa Bolivariana para América Latina

No caben muchas dudas que la propia denominación de “alternativa” hace referencia a la propuesta realizada por varios gobiernos frente al Área de Libre Comercio de las Américas, impulsado por Washington, que pretende, según una de sus frases que definen su objetivo, llevar el libre comercio desde Alaska a Tierra de Fuego. Para concretar el proyecto, Estados Unidos lo impulsó desde las Cumbres de las Américas, realizadas bajo el paraguas de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la que Cuba está expulsada de hecho. La proclama con la que se lanzaba el proyecto se basaba en un Pacto para el desarrollo y la prosperidad: democracia, libre comercio y desarrollo sostenible en las Américas. El asentimiento logrado en la Primera de dichas Cumbres (Miami, 9 a 11 de diciembre de 1994) se ha ido desvaneciendo (la II se celebró en Santiago de Chile, 18-19 abril 1998; la III en Quebec, 20-21 abril 2001) hasta llegar a la clara confrontación en la última, la IV Cumbre, que tuvo lugar en Mar del Plata, donde finalizó con una declaración suscrita el 5 de noviembre de 2005. El tema en esta ocasión fue “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”. Tras dos días de negociaciones entre los representantes de los 34 países miembros, las propuestas de Estados Unidos fueron rechazadas por los socios de Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), además, lógicamente, de la de Venezuela.

En este clima, y bajo el liderazgo del presidente venezolano Hugo Chávez, que rescata el ideal bolivariano, en total alianza con el presidente cubano Fidel Castro, se firma en La Habana (Cuba), el 14 de diciembre de 2004 –en el 180º aniversario de la Batalla de Ayacucho, que prácticamente puso fin al dominio colonial español–, el acuerdo bilateral que da

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

Sigla: UNASUR

Países miembros: Está integrada por los miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú), del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela) y Chile, Guyana y Surinam. México y Panamá son estados observadores.

Fecha de creación: Constituida el 8 de diciembre de 2004 en la ciudad del Cuzco, Perú durante la III Cumbre Sudamericana, como **Comunidad Sudamericana de Naciones**. En la I Cumbre Energética Suramericana, celebrada entre el 16 y 17 de abril de 2007 en Isla de Margarita (Venezuela), los mandatarios sudamericanos decidieron que la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) pasara a denominarse Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Sede principal: secretaría permanente con sede en la ciudad de Quito (Ecuador).

Sitio Web: <http://www.comunidadsudamericana.com>

Estructura: Reuniones anuales de los Jefes de Estado (Cumbres de la CSN), Reuniones semestrales de Ministros de Relaciones Exteriores, Reuniones Ministeriales Sectoriales, troika de la CSN (conformada por el país sede de la cumbre y los países sedes del año anterior y el año siguiente, apoyará en sus labores a la Secretaría Pro Tempore), Secretaría.

Reseña histórica: La Comunidad Sudamericana de Naciones se conformó con la decisión de los presidentes de la región reunidos en Cuzco, Perú, el 8 de diciembre de 2004, y tiene en las Declaraciones de Cuzco y Ayacucho sus documentos fundacionales. Refleja un intenso proceso de aproximación de los dirigentes políticos de la región en los últimos años. En la reunión Cumbre de Brasilia, del 30 de septiembre de 2005, una Declaración Presidencial definió la Agenda Prioritaria y el Programa de Acción de la Comunidad, al mismo tiempo en que aprobó las Declaraciones sobre la Convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur y sobre la Integración en el Área de Infraestructura, entre otras. A pesar de los avances obtenidos, se ponderó la necesidad de dar mayor profundidad a los contenidos de la integración y a las formas institucionales de que deberían revestirse. Esas preocupaciones estuvieron presentes en la carta dirigida a los líderes sudamericanos por los presidentes Hugo Chávez y Tabaré Vázquez. Se hizo necesario definir sus alcances a los fines de garantizar la construcción de un nuevo modelo de integración, que aproveche efectivamente las experiencias positivas de los mecanismos de integración subregional existentes, como el CARICOM, la CAN y el Mercosur. En la reunión extraordinaria de Montevideo, en diciembre de 2005, surgió la decisión de crear esta Comisión de Reflexión, constituida por representantes personales de los presidentes, con la tarea de producir un Documento de Reflexión para ser sometido a la II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, a fines de 2006.

Objetivo: La Unión de Naciones Suramericanas busca el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Este nuevo modelo de integración incluirá todos los logros y lo avanzado por los procesos del Mercosur y la Comunidad Andina, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam. El objetivo último es favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

vida a ALBA. Unos meses antes, el presidente venezolano había superado una prueba importante que le confirmaría en el poder, al vencer en el referéndum revocatorio del 15 de agosto. Además de un claro contenido económico —como la desaparición de aranceles en el comercio bilateral— se trata de dar impulso al intercambio de bienes y servicios que resulten más beneficiosos para las necesidades económicas y sociales de ambos países.

El acto sirvió para recordar que diez años antes ambos dirigentes habían sentado las bases de una relación muy especial, que alcanza al ámbito personal, que hemos ido viendo con motivo del empeoramiento del estado de salud de Fidel Castro. Desde entonces, Venezuela se ha convertido en el primer socio de la isla: Cuba recibe unos 53.000 barriles de crudo a precios preferenciales, mientras que Venezuela es destino de decenas de miles de médicos, maestros y otros profesionales que trabajan en el ámbito social.

Esa especial relación bilateral se confirmó con motivo de la Declaración final de la Primera reunión Cuba-Venezuela para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas, que tuvo lugar en La Habana, los días 27 y 28 de abril de 2005.

En todo caso, el origen de ALBA hay que situarlo el 12 diciembre de 2001, donde en Isla Margarita, con motivo de la III Cumbre de Estados Caribeños, donde el presidente venezolano describe su propuesta alternativa al ALCA, que se fundamenta en tres principios básicos: oposición a las reformas que proclaman el libre mercado; desmarcar al Estado como promotor de la liberalización económica; armonizar la relación entre el Estado y el mercado.

Nuevos socios se han ido incorporando al proyecto creado por Cuba y Venezuela: Bolivia, con el presidente Evo Morales, se incorpora el 28 de abril de 2006 y Nicaragua, con el presidente Daniel Ortega, lo hace el 11 de enero de 2007. El 20 de febrero de 2007 los estados caribeños de Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas, pertenecientes al CARICOM (Comunidad Caribeña), suscriben el Memorando de Entendimiento.

El proceso ha venido adquiriendo un cierto grado de institucionalización, especialmente como consecuencia de lo acordado en la II reunión del Consejo de Ministros de los miembros de ALBA, celebrada en La Habana el 21 de septiembre de 2007. Ahí nace una estructura de la secretaría del ALBA, llamada Coordinadora Permanente del ALBA, que tendrá su sede en Caracas. Además se aprueban seis proyectos calificados como “grannacionales”: una empresa distribuidora y comercializadora de productos farmacéuticos; el Centro de Vigilancia Epidemiológico para el ALBA; las empresas de manejo integral de cuencas, la de acceso a agua y saneamiento; el Instituto Nacional del Ambiente y la

Universidad del ALBA. En el calendario de futuro figura también la creación del Banco del ALBA y la fecha para la VI Cumbre, que se celebrará el 20 de diciembre.

En paralelo se trata de activar los Tratados de Comercio entre los Pueblos, que tienen como principal objetivo el siguiente: “Los países elaborarán un plan estratégico para garantizar la más beneficiosa complementación productiva sobre bases de racionalidad, aprovechamiento de ventajas existentes en los países, ahorro de recursos, ampliación de empleo, acceso a mercados u otra consideración sustentada en una verdadera solidaridad que potencie nuestros pueblos” (artículo 2 del Acuerdo suscrito por los presidentes de Venezuela, Bolivia y Cuba, reunidos en La Habana los días 28 y 29 de abril de 2006).

Otro paso importante se dio con motivo de la I Cumbre Energética Suramericana, que concluyó con la firma de la Declaración de Isla Margarita (18 abril 2007), por la cual los 12 socios (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), subrayan que “la integración energética de la Comunidad Suramericana de Naciones debe ser utilizada como una herramienta importante para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza. En ese sentido, reiteran el compromiso con la universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano”.

En muchas ocasiones, y con razón, se ha criticado a estas cumbres por la ambición en las palabras y la escasez de los hechos, por su exceso retórico, en definitiva. Pero es cierto también, como venimos comentando, que no podemos aplicar los clichés de la integración en un mundo compuesto por países ricos, a otros donde el punto de partida dificulta la puesta en marcha de esos procesos.

Para concretar algunas de las cuestiones planteadas es necesario tomar en consideración que Venezuela posee una poderosa herramienta económica como es el petróleo; lo que ha llevado a calificar como “petrodipomacia” el despliegue de la política exterior de ese país. El primer lugar donde tiene repercusión la aplicación de esas medidas es en el grupo de países que componen el ALBA. Así, en la reunión celebrada en la localidad de Tintorero (Venezuela), el 29 de abril de 2007, el presidente Hugo Chávez se comprometió con sus socios a cubrir todas sus necesidades energéticas, financiando Venezuela el 50% de la factura energética de Bolivia, Cuba y Nicaragua. Haití fue el país invitado a esa cita, asociando de este modo al Caribe. También participó una delegación de alto nivel de Ecuador y representantes de Uruguay y países del Caribe Oriental. El presidente venezolano insiste en que estos son caminos para profundizar en la integración de los pueblos, incluyendo mejoras en los campos de la educación, la sanidad y el medioambiente, entre otros.

Así pues, se reitera el firme compromiso en seguir profundizando la construcción del ALBA, entendida como una alianza estratégica cuyo propósito fundamental es producir tales cambios en la región, con miras a garantizar un desarrollo compartido, que ponga a la política y la economía al servicio de los pueblos.

En lo concreto, se firmaron los proyectos acordados en la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, entre ellos: ALBA Educación, ALBA Cultural, ALBA Comercio Justo Tratado de los Pueblos, ALBA Financiero, ALBA Alimentación, ALBA Salud, ALBA Telecomunicaciones, ALBA Transporte, ALBA Turismo, ALBA Minería, ALBA Industrial y ALBA Energía.

Otro paso reciente es el acuerdo adoptado en Río de Janeiro, el 10 de agosto, para formalizar la creación del Banco del Sur, que nacerá el 3 de noviembre de 2007, en Caracas. La nueva institución nace con el objetivo de convertirse en una fuente adicional de financiación de proyectos de desarrollo e integración de los doce países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas, sin la intención de sustituir a los organismos de financiación multilaterales ya en funcionamiento. Para el ministro venezolano de Finanzas, Rodrigo Cabezas, “ese Banco no nace contra nadie, nace a favor de Suramérica y de los pueblos de Suramérica, tratando de construir una nueva arquitectura que supone una relación distinta del banco y de la capacidad de financiamiento con los pueblos. No habrá créditos condicionados a políticas económicas y no será instrumento de dominación. No es el banco de un país o de un presidente, es el banco de Suramérica”.

Hay que recordar que el gobierno de Ecuador declaró el 20 de abril de 2007 al representante del Banco Mundial, Eduardo Somensatto, “persona non grata”; más allá de alguna cuestión técnica, el telón de fondo sigue siendo la aplicación de ciertas doctrinas propias de una ortodoxia económica a los países latinoamericanos, algunos de cuyos gobiernos la rechazan.

Uno de los mayores conocedores de la realidad socioeconómica latinoamericana, el profesor José Déniz, nos recordaba que en su conjunto América Latina presenta la mayor brecha de ingresos entre estamentos superiores e inferiores de la sociedad, durante los últimos años, al tiempo que creció la pobreza en la región. Destacaba también la negación de los procesos de integración tradicionales, que en esta parte del mundo contradicen la lógica de generar mayor desarrollo.

Acerca del ALBA consideró que, además de los acuerdos comerciales y la infraestructura se manifiesta en otras dimensiones como el Banco del Sur, el canal multinacional Telesur y búsquedas en el sistema educativo. Elementos que le llevan a ver el ALBA como un modelo alternativo real

y no sólo económico, sino social, político, cultural y educativo, señaló el profesor español. (Véase la referencia a esta noticia en la página [HTTP://WWW.SELA.ORG/SELA/IMPNOTICIA.ASP?ID=11143](http://www.sela.org/sela/impnoticia.asp?id=11143))

ALBA: propuesta de futuro con riesgos

Estamos, pues, ante un proceso en fase de nacimiento, que choca contra muchos obstáculos. Algunos estructurales como la crónica situación de la economía latinoamericana; siglos de subdesarrollo no van a finalizar de la noche a la mañana. Y también hay que contar con la firme oposición de quienes verían con simpatía el fracaso de este proyecto, tanto por poner en cuestión a quienes lo protagonizan, como por resaltar la invalidez de la carga ideológica que tiene detrás. Pero en el lado positivo, encontramos una firme voluntad de ejercitarlo y, por lo que conocemos, cuenta con un amplio respaldo popular.

Eso sí, conviene tener en cuenta algunos riesgos: aunque aumenta el número de socios, la puesta en escena de ALBA depende en gran medida de la voluntad política de los gobiernos de los países miembros. El riesgo es que un cambio gubernamental pueda alterar el propio proyecto. A lo que hay que añadir la dependencia que tiene el proceso con respecto a una fuente de financiación como es el petróleo; con los precios actuales se siguen ingresando grandes recursos que luego se redistribuyen. Aunque no es previsible un cambio en esa conducta, sería necesario activar otros procedimientos —y el Banco del Sur puede ser uno de ellos— para contar con cobertura de financiación suficiente para activar los distintos acuerdos que dotan de contenido real a las propuestas de integración, incluyendo las contempladas por la ALBA.

Coincidimos con que “la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe merece ser analizada como una opción de integración regional que no debería descartarse debido a razones estrictamente ideológicas”.³

No es la primera vez que se ponen en marcha iniciativas integracionistas desde una base latinoamericana y con formas latinoamericanas. Conviene, por lo tanto, alejándonos de quienes lo critican desde cómodos lugares occidentales y con interesadas fórmulas preconcebidas, tenerla en cuenta y respetarla, con el fin de que sean los propios latinoamericanos quienes se encarguen de su futuro. Es un paso en el camino de la consecución de una patria grande. ■

3. *Dossier: ALBA Alternativa Bolivariana para América Latina*. San José (Costa Rica), FLACSO / Fundación Carolina, enero 2007. Disponible en la página web www.flacso.org

Referencias

AGUILAR, María de las Mercedes (2007) "ALBA: Un modelo exitoso para Cuba y Venezuela", *Observatorio de Bolivia*, n. 7, invierno sur.

ALTMANN BORBÓN, Josette (2006), "Integración en América Latina: crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres", en ROJAS ARAVENA, Francisco / SOLÍS RIVERA, Luis Guillermo (coords.): *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*. San José (Costa Rica), Editorial Juricentro, pp. 316-317.

Dossier: ALBA. Alternativa Bolivariana para América Latina. San José (Costa Rica), FLACSO / Fundación Carolina, enero 2007.

Página de ALBA: www.alternativabolivariana.org/

Las consecuencias de la sobreexplotación de los bienes públicos universales

Cecilia Carballo y Carlos Díaz
Fundación IPADE

Introducción

“Los recursos naturales, tanto los renovables como los no renovables, tienen un papel primordial en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza”

Si utilizamos términos de carácter economicista, podríamos decir que uno de los requisitos fundamentales para que un mercado funcione consiste en que los derechos de propiedad de un bien, que es susceptible de negociación, estén perfectamente definidos. Obviamente para que dicha negociación sea posible se hace imprescindible conocer, en primera instancia y de manera certera, el titular del citado bien.

La anterior apreciación, al margen de su sencillez, no siempre es fácil de cumplir dado que existe una pluralidad de bienes que, intrínsecamente, tienen un valor económico aun cuando su propiedad no está claramente delimitada. El problema surge porque esa indefinición permite la utilización del bien de manera gratuita, lo que posibilita, en mayor medida, su mal uso o indebida apropiación.

Podríamos hablar, entonces de dos grandes categorías que abarcan este tipo de bienes de uso gratuito y en los que el libre mercado no funciona de manera adecuada:

- a) los denominados **Bienes Públicos**,¹ que son de *libre acceso* para todo el mundo, es decir no se puede restringir su uso, y son *ilimitados*, o sea, su uso por una persona no limita el uso por otros interesados (por ejemplo los ríos),
- b) los denominados **Recursos Comunes** (en muchos casos, recursos naturales provenientes de fuentes renovables y no renovables), que también son de *libre acceso*, pero son *limitados*, es decir, en este caso su uso por una persona sí limita el uso por otros interesados (por ejemplo la pesca).

1. Es necesario salvar la confusión entre los bienes públicos (que pueden o no, ser servidos por el Estado) y los bienes de titularidad pública (son todas las propiedades del Estado).

En la primera de las categorías, al no poder restringirse su uso (imposibilidad de exclusión), se producen beneficiarios que no pagan por los mismos, alzándose en muchos casos como propietarios exclusivos. En el segundo caso, el problema aflora porque estos bienes al ser gratuitos tienden a utilizarse más de lo conveniente o sobreexplotarse, impidiendo su uso por terceras personas que pudieran tener una mayor necesidad de los mismos (rivalidad en el consumo).

Las anteriores dificultades promoverían la posible intervención del sector Público, pero la falta de un precio asociado a los mismos dificultaría un análisis económico de coste-beneficio riguroso que permitiera delimitar la inversión, en tipo y cuantía, de la intervención; por lo que la obtención de aproximaciones no precisas impedirían la resolución del problema.

En todo caso, ese análisis económico coste-beneficio excluiría a los más afectados en la actualidad y también excluiría a las generaciones futuras. Se trataría, por el contrario, de proponer un tipo de análisis que denominaremos de *coste-beneficio social*, que no mediría las externalidades (beneficio o perjuicio que recibe un agente económico como consecuencia del acto de producción o consumo de un segundo agente económico) y de incidir si la intervención o no del Estado posibilita la afectación de las externalidades negativas (vía imposición) o la de las positivas (vía subsidio), sino que intentaría evitar los damnificados actuales o futuros con una buena utilización de este tipo de recursos y buscaría, como fin, la maximización del “producto social”.

En la actualidad, la realidad económica global ofrece una facilidad de incautación de los bienes públicos y de los recursos comunes, al considerar los mismos como un valor de cambio (mercantilización de los recursos naturales), que deriva en la sobreexplotación de los mismos, dado que consideran los *derechos de apropiación* como derechos de propiedad entendidos más como factores de producción que como derechos de uso. (Por ejemplo, si se autoriza a una empresa a verter sus residuos a un río, no se le está concediendo un derecho de propiedad sobre el río pero sí un derecho de apropiación.) Esta incautación entra en colisión con una lógica de desarrollo sostenible, y su traslación se tra-

duce en una sobreexplotación social de las personas, que necesitan de los citados recursos como base para su supervivencia.

Actualmente se producen con frecuencia situaciones paradójicas en las que empresas contaminantes perjudican a un elevado número de personas, a la vez que son muy poco eficientes a nivel económico, ya que la suma del valor de los perjuicios causados es muy superior al ahorro que consiguen emitiendo sus contaminantes sin filtrarlos previamente.

Un paseo por el contexto

Durante las últimas décadas se ha presenciado una aceleración de los procesos de degradación de los recursos naturales. Cada día, asistimos impasibles a cambios que afectan al clima, a los procesos de desertificación y aumentos en la pérdida de biodiversidad.

La degradación de los servicios proporcionados por los ecosistemas provoca consecuencias devastadoras entre las personas con menos recursos, siendo en muchos casos el factor principal que causa la pobreza.

Asimismo, habría que tener en cuenta los efectos del cambio climático sobre estas personas; así, su seguridad alimentaria se ve reducida, se da también, un incremento de las enfermedades, se produce el descenso del agua apta para consumo humano. Según el Grupo Intergubernamental del Cambio Climático, la ciencia y la comunidad científica no se equivocan: la acción humana provoca cambios en el clima del planeta, con los consiguientes riesgos para la subsistencia y para el bienestar humano. Las temperaturas medias de la superficie de la tierra han aumentado aproximadamente 0,5 grados centígrados desde 1970. Uno de los resultados esperados es el aumento de patrones meteorológicos extremos en algunas zonas de la tierra.

La constante y acelerada degradación de los recursos naturales no es sólo un problema ambiental; tiene claras consecuencias económicas y sociales, el cambio climático es su mayor exponente. Los cambios en el clima están también vinculados al desarrollo sostenible, incluido el desafío de la reducción de la pobreza. Los efectos del deterioro medioambiental tienen repercusiones desproporcionadamente graves para las comunidades más pobres y vulnerables del mundo; amenazando entre otros, a menos que se adopten medidas urgentes, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La mayor parte de las personas pobres dependen de los recursos naturales para asegurarse una dieta sana, agua apta para su consumo, energía y medicinas. Estas poblaciones son, a menudo, las más vulnerables a los desastres naturales causados o exacerbados por la degradación ambiental.

Es muy probable que la escasez de agua dulce, cuya regeneración debe darse a una tasa superior a la de su consumo, descontada la tasa de reutilización y recuperación (probablemente uno de nuestros recursos naturales más preciados y más degradados a la vez) también se agrave. En muchas zonas del África Subsahariana, en la que los modelos climáticos auguran una menor probabilidad de lluvia, el consiguiente descenso de la producción agrícola y la disminución crucial de alimentos, utillajes para los hogares y agua podrían resultar catastróficos.

Y la cuestión no es sólo cómo les afecta, sino sus limitadas capacidades para responder a ellos.

Asegurar la sostenibilidad medioambiental resulta imprescindible para las estrategias de lucha contra la pobreza. Los objetivos de lucha contra la degradación del medio ambiente se deben, por lo tanto, integrar en la política de desarrollo para evitar riesgos y promover las oportunidades ambientales que favorezcan los procesos de desarrollo.

Los países desarrollados tienen un papel fundamental que jugar, debiendo invertir la pérdida de estos recursos reduciendo sus niveles de consumo, explotación y contaminación.

Los indicadores de ODM ilustran el alto impacto del desarrollo en el ambiente. Sin embargo, no demuestran adecuadamente que las poblaciones con menos recursos se ven más afectadas por estos efectos. En este sentido, los indicadores sobre repoblación forestal y cantidad de áreas protegidas no reflejan las prioridades dominantes para las personas de bajos recursos, tales como degradación de la tierra y la desertificación.

La mayoría de los países han adoptado los principios del desarrollo sostenible y han asumido los acuerdos internacionales sobre la protección del medioambiente. Pero las buenas intenciones resultan insuficientes; estos acuerdos necesitan ser revisados y posteriormente llevados a la práctica.

Que la acelerada degradación del medio ambiente está en las agendas es un hecho, pero esto no significa que las medidas tomadas para paliar los problemas derivados de ésta sean suficientes y adecuadas

El Secretario General de las Naciones Unidas Sr. Ban Ki Moon convocó para el 24 de septiembre de 2007 un acto de Alto Nivel en la Sede de las Naciones Unidas con miras a acelerar la respuesta mundial ante el cambio climático. Ban Ki Moon esperaba que el acto sirviera de señal política para que los negociadores en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebrará en Bali en diciembre de 2007 se den cuenta de que “las negociaciones habituales” ya no son la opción adecuada, debiendo de pre-

pararse para trabajar de forma conjunta hacia un marco multilateral general para la acción tras el año 2012, fecha en la que vencen los objetivos relativos a las emisiones establecidos en el Protocolo de Kyoto.

La pasada Cumbre del G8 más Cinco, con presencia de Ban Ki Moon, tuvo como protagonistas a los principales emisores de gases de efecto invernadero (GEI) de los países desarrollados y en desarrollo. Supuso una valiosa oportunidad para establecer y repensar una batería de medidas necesarias para cumplir con el Protocolo de Kyoto y llegar a un acuerdo al respecto. Sin embargo, el principal foro para negociar una respuesta amplia al cambio climático es la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuya próxima reunión, como ya hemos citado, se celebrará en Bali a principios de diciembre.

Algunos datos

Efectivamente, queda poco tiempo para 2012 y de no ratificarse un nuevo acuerdo antes de esa fecha se producirá un vacío con graves consecuencias para la protección del clima, del mercado del carbono y de miles de millones de personas en el planeta.

Observemos, con algunos datos extraídos del último informe de progreso sobre los ODM, cuál es el panorama actual en las distintas regiones del planeta:

- La emisión del dióxido de carbono per cápita es seis veces más alta en las regiones desarrolladas que en las regiones en desarrollo.
- El 73% de los desastres del mundo se relacionan con las hambrunas, las inundaciones y los huracanes y tornados. Entre 1990 y 1998, el 94% de los desastres del mundo y el 97% de todas las muertes por desastre relacionadas con los fenómenos naturales ocurrieron en los países en vías de desarrollo.
- En 2004 el Banco Mundial estimaba los costes anuales de los desastres naturales del mundo ascendieron a unos cuarenta mil millones de euros, con un alto porcentaje de pérdidas en infraestructura.
- A pesar de mejoras en la eficacia del uso de la energía en algunas regiones en desarrollo, la distancia entre el punto bajo y las economías de alta renta persiste. En los países menos desarrollados, el porcentaje de la población que usa los combustibles sólidos sigue siendo muy alto, el 89%. La contaminación atmosférica provocada por la quema de combustibles sólidos (madera, carbón vegetal y carbón de leña) causa alrededor de 1,6 millones de muertes al año, principalmente entre mujeres y niños.
- En los últimos quince años, el mundo ha perdido un 3% de su superficie forestal, lo que supone un descenso medio del 0,2% al año. La deforestación, que se debe en primer lugar a la conversión de la superficie forestal en zonas de cultivo en los países en desarrollo, sigue produciéndose a un ritmo alarmante (unos 13 millones de hectáreas al año). El porcentaje de pérdida más rápido se ha registrado en algunas de las regiones con mayor diversidad biológica, incluyendo Asia meridional, Oceanía, América Latina y África Subsahariana. Además de la pérdida de biodiversidad, entre un 18 y un 25% anual de las emisiones de gases de efecto invernadero se asocian a la deforestación, convirtiéndola en un factor determinante para el cambio climático.
- Cerca del 13% de la superficie de la tierra se ha definido como área protegida, quedando el medio ambiente marino desprotegido (menos de un 1% de ese 13% ecosistemas marinos).
- En la actualidad, la reforestación de árboles constituye menos de un 5% del área forestal total del planeta. Algo más de las tres cuartas partes de todas las repoblaciones se realizan con fines productivos, principalmente en el sector maderero y de la fibra, y la cuarta parte restante son repoblaciones protectoras, que se establecen principalmente para la conservación del suelo y del agua.

Tal y como demuestran los datos anteriores, la realidad no se presenta muy halagüeña; en respuesta a la pérdida de la biodiversidad global, la comunidad internacional ha estado fomentando la protección de los entornos marinos y terrestres del planeta. Estos intentos contribuyen a una de las metas recogidas en el ODM 7, sin embargo, siempre parece que los esfuerzos no resultan suficientes.

A nivel mundial, la proporción de áreas protegidas ha aumentado de manera constante en los últimos años. A finales del año 2006, un total de unos 20 millones de kilómetros cuadrados de tierra y de mar (aproximadamente 19 veces la superficie de España) estaban protegidos. A pesar de ello, no todas las áreas protegidas están administradas eficazmente para su conservación. Esta imagen queda aún más empañada por el hecho de que sólo una parte de estas áreas (unos dos millones de kilómetros cuadrados) son ecosistemas marinos, a pesar de su importante papel en la sostenibilidad de las poblaciones de especies animales marinas, recursos costeros y sobre todo de las personas que subsisten de los anteriores.

Aunque cada vez se protegen más áreas, la proporción de especies en peligro de extinción sigue aumentando y las poblaciones individuales siguen descendiendo.

Será necesario realizar esfuerzos sin precedentes para conservar los hábitats y administrar los ecosistemas y las especies de manera sostenible si queremos reducir de manera significativa el número de especies extinguidas en 2010.

Entre los recursos citados anteriormente como *comunes*, señalábamos la pesca (podríamos decir que sobre este recurso existe el denominado libre acceso, pero en cantidades limitadas). La sobreexplotación de los recursos pesqueros es quizá la más alarmante. No conviene olvidar que estos recursos primariamente renovables pueden ser llevados al agotamiento por una explotación irracional. Es necesaria una cooperación entre actores y una eficaz gestión internacional que asegure el volumen actual de los caladeros y permita la recuperación de las especies esquiladas. Tras décadas de daños, la proporción de poblaciones de peces sobreexplotadas, reducidas drásticamente y recuperadas se ha estabilizado en la actualidad alcanzando aproximadamente el 25% desde los años noventa. Pero la proporción de poblaciones de peces infraexplotadas desciende progresivamente. Si en 1975 sólo el 40% de la explotación de peces era sostenible, en 2005 se observó un descenso significativo, registrando tan sólo un 22%.

Retos y soluciones

Las preocupaciones ambientales están careciendo, en práctica y formulación, de criterios vinculados al desarrollo, pero son a menudo un componente fundamental de la sostenibilidad a largo plazo. Se deben hacer esfuerzos para mejorar la comprensión de las consecuencias para el medio ambiente de las estrategias de desarrollo y para reconocer la relación causal entre la degradación del medio y la pobreza. Habrá que esperar a que termine el debate general del sexagésimo segundo periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas y la jornada previa sobre Cambio Climático, para conocer si se producen avances en esta dirección, aunque lamentablemente, las expectativas no son demasiado alentadoras.

Como ya se ha puesto de manifiesto, las poblaciones más pobres son más dependientes de los recursos naturales y se ven más afectadas por la degradación ambiental. Éstas no tienen la información y no participan en los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas; de nada sirve diseñar políticas de desarrollo que incrementen la participación de mujeres y hombres si no se enfatiza en la inclusión de los temas medioambientales en la agenda de participación y decisión. Esto no deja de ser paradójico, pues esta parte de la población es la más afectada pero no decide.

En contraste, los que son más influyentes en el desarrollo de políticas entienden poco de los costes y de las ventajas

asociados a la política ambiental y su impacto en la lucha contra la pobreza.

Otra complicación se presenta en la dificultad de determinar y describir en términos monetarios los costes y los beneficios de obtener oportunidades ambientales, sin la consideración de riesgos ambientales.

A menudo, el desarrollo económico y el medio ambiente todavía se ven como objetivos contrapuestos. Pero, las inversiones sobre una adecuada gestión ambiental pueden ser rentables y contribuir a mejorar los medios de vida de muchas poblaciones del Sur.

En este sentido algunos ejemplos son, la adopción de medidas para frenar y/o reducir la contaminación atmosférica, la cual puede acarrear importantes ventajas. Así como, la inversión en silvicultura sostenible y la conservación de las barreras de coral que se muestran no sólo rentables sino compatibles.

Los flamantes empeños para frenar la deforestación (en Ecuador o Brasil, por ejemplo) constituyen acciones positivas. En algunas partes de África Subsahariana, en las que la desertificación es una causa importante de generación de la pobreza, la descentralización de las pequeñas administraciones para gestionar y beneficiarse de los recursos locales contribuye a invertir la pérdida de superficie forestal.

La protección de los bosques de todo el mundo y de otros ecosistemas cumple un papel fundamental en la conservación de la biodiversidad y en las posibilidades de los más vulnerables de salir de la pobreza.

Por todo lo anterior, se puede deducir que estamos ante un desafío global sin precedentes. No se trata de problemas exclusivamente ambientales, sociales o de índole económica, no se trata de problemas micro, no se trata de problemas que afecten a los países desarrollados o en desarrollo, se trata de problemas globales que ponen en peligro bienes públicos universales y las posibilidades de desarrollo y supervivencia de la humanidad.

La resolución de éstos, pondrá a prueba, como nunca, la capacidad de la humanidad para resolver problemas comunes. Se trata de una amenaza que trasciende las fronteras nacionales; también trasciende los límites entre numerosas esferas de política, de la energía al transporte, de la seguridad alimentaria a la gestión de los recursos hídricos y del comportamiento individual, local o nacional a la gobernanza mundial.

Si se trata de un cambio de paradigma, de la adopción de políticas inteligentes, de una redefinición del marco multilateral poco importa, se necesitan soluciones de facto que reviertan la pérdida masiva de recursos y el deterioro del medio ambiente.

El peso de la sociedad civil: de lo local a lo global por la conservación de los recursos naturales y la superación de la pobreza

Las organizaciones de la sociedad civil desempeñamos un papel crucial en la consecución del Objetivo 7: “garantizar la sostenibilidad ambiental” en tanto somos reflejo de, y representamos, las necesidades de una amplia gama de grupos sociales y de comunidades de los países desarrollados y menos desarrollados.

En el nivel nacional, las organizaciones de la sociedad civil debemos contribuir por lo menos de tres maneras a la consecución de estas metas:

1. *Defensa pública.* Las alianzas estratégicas de las organizaciones civiles de la sociedad con autoridades locales, los gobiernos nacionales, empresas o grupos empresariales y la comunidad internacional pueden despertar conciencia pública y destacar las prioridades urgentes del desarrollo en los países del Sur. Estas alianzas deberían asegurar las necesidades de los diversos grupos considerados.
2. *Diseño y puesta en marcha de soluciones locales.* La sociedad civil es crucial para traducir las políticas en soluciones prácticas. Nos movemos bien en lo local y tenemos más capacidades y potencial para contactar y llegar a la gente.
3. *Desarrollo de planes participativos de inversión (PPI).* El éxito de la mayoría de las intervenciones de desarrollo requiere la implicación de la comunidad, incluyendo la educación pública, el diálogo a escala regional, nacional y local.

4. *Desarrollar un análisis coste-beneficio de carácter social* que determine la situación óptima de utilización de los recursos de carácter universal, sin deteriorar las oportunidades de las poblaciones que, en la actualidad, dependen en primera necesidad de ellos; así como de las que vengan en un futuro. ■

Bibliografía consultada

- DFID 2006 Environment Policy Paper.
- DFID, EC, UNDP, and World Bank. 2002. Linking Poverty Reduction and Environmental Management: Policy Challenges and Opportunities. DFID, Londres.
- Em-Dat International Disaster Database, WHO.
- Environmental Integration Handbook for EC Development Co-operation-EuropeAid.
- Informe de 2007. Objetivos de desarrollo del Milenio.
- Informe Provisional del Grupo de Acción 6 sobre Sostenibilidad Ambiental. Resumen Ejecutivo. 19 de abril de 2004.
- UN Millennium Ecosystem Assessment 2005 Synthesis Report.
- UN Millennium Project Task Force on Environmental Sustainability final report.
- UNDP, UNEP, World Bank, and World Resources Institute 2005, World Resources 2005-2006. The Wealth of the Poor: Managing Ecosystems to Fight Poverty. WRI, Washington DC.
- Unless otherwise indicated the source of all data is the UN Millennium Development Goals Report 2005.
- UNSD Millennium Indicators database.
- World Bank 1994 Chile: Managing Environmental Problems-Economic Analysis of Selected Issues Rpt 13061CH.
- World Bank 2004 Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Support Credits.
- World Bank, 2004. An Adaptation Mosaic: A sample of emerging World Bank work in climate change adaptation.
- World Development Indicators 2005, section on Goal 7.

ONU: ¿reforma o refundación?

Carlos Villán Durán

Co-director del Máster en Protección de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (Madrid)
 Presidente de la Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH)

Introducción

Los tiempos de grave crisis internacional obligan a reflexionar críticamente sobre el estado de la sociedad internacional. La crisis mundial en la que estamos inmersos fue desatada el 11 de septiembre de 2001 por los gravísimos atentados terroristas contra los símbolos de los poderes económico, militar y político de los Estados Unidos. La reacción inmediata de la Administración republicana de ese país y de algunos de sus aliados de la OTAN –entre ellos la España del gobierno Aznar–, que se ha conocido en términos mediáticos como “guerra contra el terror” (muy desafortunados desde el punto de vista jurídico), ha producido cinco consecuencias mayores:

La primera, el repliegue de la gran potencia a posiciones unilaterales en las relaciones internacionales, interpretando a su antojo el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, en un vano intento de justificar en supuestas razones humanitarias (Kosovo), o en prevención de una hipotética utilización de supuestas armas de destrucción masiva que nunca se encontraron (Iraq), lo que en realidad han sido guerras de agresión declaradas unilateralmente. Al no gozar de la preceptiva autorización del Consejo de Seguridad, estas agresiones armadas han violado grave e impunemente el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de 1945. En otras ocasiones, con el aval del Consejo de Seguridad, los Estados Unidos realizaron acciones punitivas, precedidas de bombardeos masivos que alcanzaron a la población civil (para derrocar el régimen de los talibanes en Afganistán, que daba cobijo a la banda terrorista *Al Qaeda*), en flagrante violación del Derecho internacional humanitario y en total impunidad.

La segunda, el mayor retroceso producido desde 1945 en los estándares de protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, en particular los relativos

al derecho a la vida, integridad física y mental o moral, libertad y seguridad personales; el derecho al debido proceso de las personas acusadas de actos terroristas, incluido el derecho de las personas privadas de libertad a un trato humano y digno, la presunción de inocencia y el derecho a un recurso efectivo; las libertades de opinión, expresión, religiosa y de circulación. En definitiva, han sido seriamente violados los derechos tradicionalmente pertenecientes al “núcleo duro” e inderogable –derechos civiles y políticos– del Derecho internacional de los derechos humanos, que establece normas obligatorias para todos los estados y en toda circunstancia (normas de *ius cogens*), incluso en el marco de una “guerra antiterrorista”.

La tercera, el rearme, la carrera de armamentos, la proliferación nuclear, así como los múltiples conflictos armados y atentados terroristas atribuidos a la red de *Al Qaeda*. La perversa dialéctica terrorismo-represión ha multiplicado en espiral la violencia con sus secuelas de muerte, dolor, opresión, destrucción material y degradación ambiental, lo que ha hecho de nuestro planeta un lugar mucho más inseguro e inestable.

La cuarta, el empobrecimiento del Tercer y Cuarto Mundo como consecuencia de la mundialización económica y financiera de corte neoliberal e inspirada por el “Consenso de Washington”. Nos alejamos inexorablemente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que habían sido solemnemente proclamados por las Cumbres de Jefes de Estado reunidas en Nueva York en 2000 y en 2005. Por tanto, persisten las violaciones sistemáticas de los derechos económicos, sociales y culturales de la mitad de la población mundial, porque malvive en condiciones indignas, al no disponer de medios suficientes para satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, agua potable, saneamiento, vivienda, salud y educación.

Y la quinta, el estancamiento –por falta de voluntad política de los estados– en el proceso de consolidación y desarrollo jurídico de los “derechos humanos de la solidaridad”, de los que son titulares tanto los individuos como los pueblos: el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente seguro y sano, el derecho al patrimonio común de la humanidad, el derecho a la asistencia humanitaria y el derecho a la paz.

La extrema gravedad de la crisis mundial también ha afectado seriamente a la credibilidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), puesto que los valores del multilateralismo que ella representa constituían un obstáculo para la realización de los designios de la potencia imperial. De ahí que en el periodo 2001-2006 la ONU sufriera una operación diplomática y mediática –sabiamente orquestadas por los Estados Unidos y algunos de sus aliados– de acoso y derribo. Solamente en 2007, con la pérdida de la confortable mayoría que hasta entonces disfrutaban los republicanos en el Congreso, y ante el escandaloso fracaso de la intervención unilateral en el Iraq, la Administración del presidente Bush ha comenzado a reconocer que la solución al sangriento conflicto en ese país ha de ser *multilateral*, producto de un acuerdo entre todos los estados interesados y con un mayor protagonismo de la ONU.

La ofensiva mediática contra la ONU utilizó todo tipo de argumentos: desde el cínico ninguneo (es “irrelevante”, decía machaconamente J. Bolton, embajador de los EE UU ante las Naciones Unidas en Nueva York), hasta las acusaciones de ineficacia y corrupción que alcanzaron al mismo secretario general Kofi Annan. Incluso los defensores del multilateralismo se sumaron a las críticas a la organización, aunque sus argumentos eran distintos: la Carta de las Naciones Unidas, redactada en 1945 por una cincuentena de estados, que dieron el visto bueno a la creación de un órgano ejecutivo (el Consejo de Seguridad) controlado por un directorio de cinco potencias –las que habían ganado la Segunda Guerra Mundial–, ya no respondía a las exigencias de la actual sociedad internacional, compuesta por 192 estados miembros. Para la gran mayoría de los estados del Tercer Mundo, en el Consejo de Seguridad “ni están todos los que son, ni son todos los que están”.

Aunque con intereses contradictorios, prácticamente la unanimidad de los estados aceptó que se debía acometer la reforma de la organización, proceso que tuvo su punto culminante el 16 de septiembre de 2005, con la adopción por los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo del “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”.¹ El citado documento constituye una relectura de la Carta de 1945, de sus valores y principios; reconoce la necesidad de una reforma del Consejo de Seguridad, pero no la precisa; acepta cambios meramente cosméticos en la Carta (como la supresión del Consejo de Administración Fiduciaria –que ya no funcionaba– y la eliminación de las obsoletas referencias a “estados enemigos” en varios de sus Artículos); y anuncia la creación de dos nuevas instituciones: el *Consejo de Derechos Humanos* –como órgano subsidiario de la Asam-

blea General, que sucede a la Comisión de Derechos Humanos dependiente del ECOSOC– y la *Comisión de Consolidación de la Paz*, que ha concentrado su primer año de trabajo en el estudio de las situaciones de Burundi y Sierra Leona.

2. Una reforma fallida

Dos años después de aprobado el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, la organización sigue existiendo con un nuevo secretario general al frente, el surcoreano Ban Ki-moon educado en los Estados Unidos. Como todos los secretarios generales, fue cooptado en el Consejo de Seguridad con la aprobación de los cinco miembros permanentes del mismo y formalmente refrendado por la Asamblea General. Por tanto, la capacidad de acción del secretario general –y de toda la Secretaría a sus órdenes–, está permanentemente limitada por la tutela que sobre ellos ejerce de hecho el directorio mundial constituido por las cinco potencias que ganaron la Segunda Guerra Mundial.

Pero la organización, lo mismo que los organismos especializados, órganos subsidiarios, programas y fondos del sistema onusiano, subsisten con los mismos defectos y deficiencias acumulados a lo largo de 62 años de gestión opaca e incorrecta, en cuyo marco ha crecido una burocracia desproporcionada que, amparada por la impunidad que proporciona la falta de una cultura de rendición de cuentas, tiene como principal objetivo asegurar su propia supervivencia. Esta situación ha sido permanentemente alimentada por los estados más poderosos, que han aprovechado la fragilidad del sistema onusiano para colocar a sus nacionales en los puestos claves. La independencia de la organización ha sido igualmente socavada a través del control de su presupuesto, unas veces congelando los Estados Unidos su decisiva contribución –un tercio– a un presupuesto regular de por sí exiguo, y otras alimentando los estados ricos un presupuesto extraordinario –en áreas tan esenciales como los derechos humanos, el desarrollo y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales–, a condición de poder controlar su destino final.

Las víctimas directas de la mala administración de la organización son los miembros de su personal, sometidos en su mayoría a contratos temporales y a condiciones de trabajo leoninas. Ni siquiera se les reconocen los derechos humanos básicos que la organización promueve como conquista de la humanidad (tales como el derecho de sindicación y de negociación colectiva de sus condiciones de trabajo, la libertad de expresión, el derecho a un recurso efectivo o a un juicio justo). Bajo el manto de la impunidad que produce la ausencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas en una estructura excesivamente jerarquizada, los dirigentes de la organización, con el beneplácito de los estados más poderosos, han generalizado en el sistema

1. Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005.

onusiano todo tipo de abusos, acoso profesional (*mobbing*) e incluso sexual, tráfico de influencias y corrupción.

En cambio, las reformas institucionales que se han introducido en la organización a partir de 2005 han sido de muy escaso calado (la *Comisión de Consolidación de la Paz*) o de valor controvertido (el *Consejo de Derechos Humanos*), si se comparan con las propuestas que se habían generado en estudios de expertos realizados a instancias del secretario general, y que se habían pronunciado claramente a favor de la reforma en la composición del Consejo de Seguridad.² Tales propuestas fueron hechas suyas por el secretario general en su propio informe dirigido a la Cumbre de Jefes de Estado.³ Igualmente, quedaron injustamente orilladas propuestas de gran significado que habrían permitido avanzar decisivamente en el proceso de democratización real de la organización, mediante la incorporación a sus trabajos de actores internacionales distintos a los estados.⁴

A pesar de ello, el Documento de referencia fue rico en retórica, pues constó de 178 párrafos en los que se reiteraron los principios fundacionales de la organización tal y como se fijaron en la Carta de 1945. Así, los Jefes de Estado reconocieron que “la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos”, por lo que todos esos valores “están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros”.⁵ También reafirmaron que la igualdad entre los géneros y el disfrute de todos los derechos humanos por todas las personas “son esenciales para promover el desarrollo, la paz y la seguridad”.⁶ Y se comprometieron a aumentar la eficacia, “la rendición de cuentas y la credibilidad del sistema de las Naciones Unidas”,⁷ resolviendo “crear un mundo más pacífico, próspero y democrático”, aportando “soluciones multilaterales a los problemas de las cuatro esferas siguientes: desarrollo, paz y seguridad colectiva, derechos humanos e imperio de la ley y fortalecimiento de las Naciones Unidas”.⁸

Veamos qué novedades se han producido desde entonces en las cuatro esferas acotadas como prioritarias por la Cumbre de Jefes de Estado.

2.1. Desarrollo

La cumbre reiteró la determinación de asegurar “el cumplimiento oportuno y cabal de los objetivos y metas convenidos en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, incluidos los acordados en la Cumbre del Milenio denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio, que han contribuido a galvanizar los esfuerzos por erradicar la pobreza”.⁹

Pero la realidad es que no se están realizando objetivos acordados tales como reducir a la mitad para el año 2015 el número de excluidos sociales en situación de extrema pobreza que padecen hambre, no tienen acceso al agua potable, a saneamiento, a la educación básica, a la salud o a una vivienda digna. También para 2015 se debería reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años y en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna.¹⁰ La vulneración generalizada de los derechos económicos, sociales y culturales de este amplio colectivo de excluidos sociales conlleva la violación de todos los demás derechos humanos,¹¹ en particular el derecho a la integridad física y moral, e incluso compromete seriamente el derecho a la vida de muchas de esas personas. En esta situación la paz y la seguridad internacionales son puras quimeras.¹²

En su informe de 2007 a mitad de camino del año 2015, el secretario general destacó que varios países en desarrollo (China, India) habían conseguido resultados positivos al sacar a unos 200 millones de personas de la pobreza extrema.¹³ Pero la cifra de hambrientos en el mundo no baja (más de 850 millones, según los datos proporcionados por la FAO hace dos semanas). De otro lado, la falta de solida-

2. Vid. «Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio» («Informe Panyarachun»), doc. A/59/565, de 29 de noviembre de 2004 (edición inglesa). Consúltese en www.un.org.

3. «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, párrafos 169-170. Consúltese en www.un.org.

4. Vid. “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza mundial”. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil (“Informe Cardoso”), doc. A/58/817, de 11 de junio de 2004. Consúltese en www.un.org.

5. Párrafo 9 de la res. 60/1.

6. *Ibidem*, párrafo 12.

7. *Íd.*, párrafo 15.

8. *Íd.*, párrafo 16.

9. *Íd.*, párrafo 17.

10. Resolución 55/2 de la Asamblea General, adoptada el 8 de septiembre de 2000 por los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo. Al evaluar en 2003 el grado de cumplimiento de los objetivos de la Declaración del Milenio, el secretario general ya había insistido en que los estados ricos debían facilitar el libre comercio (eliminación de las barreras comerciales), aumentar la ayuda oficial al desarrollo y aliviar la deuda externa de los países en vías de desarrollo para darles la posibilidad de reducir la pobreza extrema dentro de sus fronteras. Consúltese en www.un.org/spanish/millenniumgoals.

11. Vid. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Naciones Unidas, Nueva York/Ginebra, 2004, p. 40.

12. Cfr. VILLÁN DURÁN, C.: “Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario preventivo. El reto de los derechos humanos”, en *La seguridad preventiva como nuevo riesgo para los derechos humanos*. Zarautz, 2006, 162 p., at 19-42. Vid. también DE SENARCLENS, Pierre: “The politics of human rights”, en COICAUD (J.-M.) et al. (ed.), *The globalization of human rights*. Tokio/Nueva York/París, The United Nations University Press, 2003, pp. 137-159.

13. *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2007*. Naciones Unidas, Nueva York, julio de 2007. Consúltese en www.un.org/spanish/millenniumgoals.

ridad de los países desarrollados había hecho caer en un 5,1% entre 2005 y 2006 la ayuda oficial al desarrollo. Solamente cinco estados habían alcanzado en 2007 la meta establecida —ya en los años setenta— por la Asamblea General de asignar el 0,7% de su Producto Interno Bruto (PIB) a la ayuda al desarrollo.¹⁴ Lo que hace imposible, incluso para muchos países bien gobernados, cumplir con los objetivos de desarrollo, debido a la falta de recursos adecuados.

La peor parte la continúan sufriendo los países del África Subsahariana, donde se concentra la mayoría de los diez millones de menores de cinco años que mueren todos los años a causa de enfermedades infecciosas fácilmente curables, como la diarrea o la malaria; los 72 millones de niños sin escolarizar; y el medio millón de madres que mueren cada año durante el parto.¹⁵

A nuestro juicio, para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio se deberá avanzar resueltamente en la *realización del derecho al desarrollo*, tal y como se ha codificado en la Declaración de las Naciones Unidas de 1986.¹⁶ El desarrollo es el fundamento indispensable de un sistema de seguridad colectiva en el que la prevención ocupe un lugar primordial, porque ayuda a luchar contra la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental, que matan a millones de seres humanos y son una amenaza para la seguridad humana.

La realización efectiva del derecho al desarrollo requiere el respeto a dos principios básicos: el derecho de los pueblos a *decidir* sus propias políticas de desarrollo, y la *participación popular* en todas las etapas de la toma de decisiones relativas a esas políticas de desarrollo.¹⁷ Contra estos principios obra el actual sistema económico internacional, controlado por unas instituciones financieras internacionales antidemocráticas cuyos estatutos les permiten gozar de una excesiva autonomía dentro del sistema de las Naciones Unidas (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), o simplemente son ajenas a la disciplina del sistema de las Naciones Unidas (Organización Mundial del Comercio).

Además, se deben superar las reticencias insolidarias de la mayoría de los estados desarrollados en aceptar obligarse por el texto de la Declaración de 1986, al menos en lo que se refiere a la reducción progresiva de las inversiones en armamento a favor del desarme, la paz y el desarrollo en el mundo. Igualmente, se debe incentivar la cooperación

internacional mediante la transferencia de recursos a los países pobres del Sur, aumentando significativamente la ayuda oficial al desarrollo hasta alcanzar el 0,7% del PIB de los países ricos.

Por otra parte, los programas de ajuste estructural deben tener rostro humano y la deuda externa de los países más pobres condonada, destinándose los recursos así liberados a incrementar los servicios básicos que el Estado debe poner a disposición de la población (alimentación, agua potable, saneamiento, educación, productos farmacéuticos de primera necesidad, etc.).

Por último, se deben regular jurídicamente las actividades de las empresas multinacionales, tanto a nivel nacional como internacional, pues se ha constatado que a menudo violan impunemente los derechos humanos y laborales de sus trabajadores, o directamente el derecho al desarrollo. El Pacto Mundial promovido por el secretario general, basado en un régimen de voluntariedad de las multinacionales en acogerse a él, y sin un mecanismo independiente de evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos, ha sido objeto de todo tipo de abusos y manipulaciones por parte de varias empresas multinacionales.

2.2. Paz y seguridad colectiva

La Cumbre Mundial 2005 había reafirmado el deseo de “alcanzar un consenso en materia de seguridad, basado en el reconocimiento de que muchas de las amenazas están interrelacionadas, el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, la mejor manera en que se puede proteger un Estado no es nunca actuando completamente aislado, y todos los estados necesitan un sistema de seguridad colectiva eficaz y eficiente, de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta.”¹⁸

En relación con la prohibición del uso de la fuerza, la Cumbre confirmó que las disposiciones pertinentes de la Carta “son suficientes para hacer frente a toda la gama de amenazas a la paz y la seguridad internacionales” y que el Consejo de Seguridad, a quien incumbe la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, tiene autoridad “para imponer medidas coercitivas con el fin de mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales.”¹⁹

Sin embargo, la cumbre no aprobó ninguna de las fórmulas que se le presentaron para modificar la composición del Consejo de Seguridad. Se limitó a apoyar retóricamente “la pronta reforma del Consejo de Seguridad —elemento esencial de nuestro esfuerzo global para reformar las Nacio-

14. A saber: Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia.

15. «Informe del secretario general sobre el trabajo de la organización», doc. A/62/1, de 31 de agosto de 2007, párrafo 13. Consúltese en www.un.org.

16. Resolución 41/128 de la Asamblea General, aprobada el 12 de diciembre de 1986 por 159 votos a favor, uno en contra (Estados Unidos) y 8 abstenciones (R.F. Alemana, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, Reino Unido y Suecia).

17. *Vid.* en este sentido OZDEN, Melik, *El derecho al desarrollo*. Ginebra, CETIM, junio de 2007, p. 22.

18. Res. 60/1 de la AG, cit., párrafo 72.

19. *Ibidem*, párrafo 79.

nes Unidas— para que tenga una representatividad más amplia y sea más eficiente y transparente, de modo que aumente aún más su eficacia y la legitimidad y aplicación de sus decisiones.”²⁰ También recomendó al Consejo que revise “sus métodos de trabajo para que aumente la participación de los estados que no son miembros del Consejo en su labor, según corresponda, mejore su rendición de cuentas a los miembros y se acreciente la transparencia de su labor”.²¹

En cambio, la cumbre consagró la “responsabilidad de proteger” a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esta responsabilidad incumbe en primer lugar a los estados, que también tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir tales crímenes.²² En segundo lugar, incumbe a la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, la responsabilidad de proteger a la población contra tales crímenes y así “utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados” en el marco de los Capítulos VI y VIII de la Carta. También se autoriza al Consejo de Seguridad, en el marco del Capítulo VII de la Carta, y en cada caso concreto, a “adoptar medidas colectivas” cuando “los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”.²³

Por último, la cumbre innovó al establecer una *Comisión de Consolidación de la Paz* en calidad de órgano asesor intergubernamental de la Asamblea General, fortaleciendo de esta manera el papel de las Naciones Unidas en la consolidación de la paz y la reconciliación después de los conflictos, con el objeto de lograr una paz duradera en los países que salen de situaciones de conflicto, “con miras a lograr la recuperación, la reintegración y la reconstrucción y ayudarlos a sentar las bases de un desarrollo sostenible”.²⁴ La comisión deberá centrar su atención en asesorar “en las tareas de reconstrucción y de consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar el desarrollo de estrategias integrales para sentar las bases del desarrollo sostenible”.²⁵

La Comisión fue finalmente establecida el 20 de diciembre de 2005,²⁶ junto a un Comité Organizativo de 31 esta-

dos. A solicitud del Consejo de Seguridad, ha dedicado su primer año de actividades al estudio de las situaciones de Burundi y Sierra Leona. Las ONG, que han criticado las dificultades que tienen para acceder a los trabajos de la Comisión, solicitaron que se desarrollen estrategias de consolidación de la paz antes de facilitar fondos, y que éstos se vinculen a compromisos políticos precisos.²⁷

Pero ninguna de las medidas descritas ha aportado soluciones a los dos problemas cruciales que afectan a la eficacia del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas. En primer lugar, el déficit de legitimidad y de transparencia democrática del Consejo de Seguridad, al no representar en su composición actual a una comunidad internacional compuesta de 192 estados y otros actores internacionales —especialmente los individuos y las organizaciones no gubernamentales—, que tienen vedado el acceso a los trabajos del Consejo de Seguridad. En segundo lugar, las crisis internacionales de los últimos dos años —Oriente Medio, Sur del Líbano, Sudán/Darfur, República Democrática del Congo, Iraq, etc.— demuestran que el Consejo sigue aquejado de falta de eficacia e incluso de parálisis para tomar decisiones urgentes cuando están en juego los intereses —directos o indirectos— de uno de los cinco miembros del directorio mundial. En consecuencia, persisten en toda su impunidad las violaciones reiteradas al principio de la prohibición del uso de la fuerza por parte de los estados, ante la pasividad del único órgano que está dotado de autoridad para tomar medidas incluso coercitivas en nombre de la comunidad internacional.

Semejante empantanamiento en las relaciones internacionales nos obliga a recuperar el valor supremo de la paz, ya inscrito en la Carta de San Francisco, pero con un valor agregado: la consagración del *derecho a la paz* como *derecho humano*. En momentos de crisis somos más conscientes que nunca de que la exigencia ética que debiera presidir las relaciones internacionales es *construir entre todos una paz justa, sostenible y duradera*.

Paradójicamente, el DIDH no ha regulado todavía el contenido y alcance del *derecho humano a la paz*, a pesar de que sus principios se encuentran ya establecidos en la Carta de las Naciones Unidas de 1945. Desde entonces poco se había avanzado en este terreno. La AEDIDH²⁸ se hizo eco del amplio clamor a favor de la paz que había recorrido a la sociedad civil, tanto nacional como internacional, en los años 2003-2004, con motivo de la invasión de Iraq.

20. Íd., párrafo 153.

21. Íd., párrafo 154.

22. Íd., párrafo 138.

23. Íd., párrafo 139.

24. Íd., párrafo 97.

25. Íd., párrafo 98.

26. Por sendas resoluciones del Consejo de Seguridad (S/RES/1645) y de la Asamblea General (A/RES/60/180).

27. Consúltense en www.securitycouncilreport.org (Security Council Report, 2007, num. 2, de 5 de octubre de 2007).

28. *Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Constituida en 2004 y con sede en Oviedo, cuenta entre sus miembros con unos 80 especialistas en DIDH.

Durante 2005-2006 la AEDIDH organizó extensas consultas con la sociedad civil y expertos españoles para definir el contenido y alcance del derecho a la paz como derecho humano emergente en el Derecho internacional. El resultado de esas consultas ha cristalizado en la adopción el 30 de octubre de 2006, por parte de un Comité de expertos, de la *Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*.²⁹

Hemos aprendido que la noción de paz no se limita a la estricta ausencia de conflicto armado, pues tiene también un triple sentido positivo, a saber: la satisfacción de las necesidades básicas de todos los seres humanos, la eliminación de todo tipo de violencia, y el respeto efectivo a todos los derechos humanos. Esta visión holística de la paz preside la redacción de la *Declaración de Luarca*, cuyo Preámbulo ya pone el énfasis en la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional que elimine las desigualdades, la exclusión y la pobreza, porque todo ello genera una violencia estructural que es incompatible con la consecución de la paz tanto a nivel interno como internacional.

El texto español se encuentra ahora en consultas con la sociedad civil internacional. A este propósito, la AEDIDH lidera una campaña mundial de dos años (2007-2008) de promoción del derecho humano a la paz, mediante la organización de consultas de expertos en todas las regiones del mundo. La *Declaración de Luarca* es, por tanto, el punto de partida de un largo proceso de codificación privada que deberá culminar en febrero de 2009 con la celebración de una conferencia mundial de organizaciones no gubernamentales en Ginebra, en la que se espera adoptar el texto final de una declaración universal del derecho humano a la paz que haga justicia a las aspiraciones de la sociedad civil internacional en su conjunto. Así, el proyecto inicialmente aprobado en Luarca resultará enriquecido por los nuevos insumos regionales.

A partir de ese momento, la AEDIDH –junto a las organizaciones de la sociedad civil que ya la acompañan–, entregará el proyecto de declaración a los órganos competentes de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas –en particular el nuevo Consejo de Derechos Humanos–, instándoles a iniciar el proceso de codificación oficial de un proyecto de declaración universal sobre el derecho humano a la paz sobre la base del texto elaborado por la sociedad civil. La AEDIDH también se compromete a acompañar el proceso de codificación oficial en el seno de las Naciones Unidas, hasta conseguir la adopción de esa declaración universal como anexo a una resolución de la Asamblea General.

Con independencia del éxito codificador que finalmente se consiga, la *Declaración de Luarca* es ya un instrumento de empoderamiento social y herramienta educativa dirigida en particular a la juventud. Desde esta perspectiva, podría ser uno de los proyectos patrocinados por España en el marco del plan de acción (2007-2008) de la *Alianza de Civilizaciones*, que prevé celebrar su primer Foro Mundial dedicado a la juventud en enero de 2008 en Madrid, con el patrocinio del gobierno español.

2.3. Derechos humanos e imperio de la ley

La Cumbre Mundial 2005 renovó su compromiso de “proteger y promover activamente todos los derechos humanos, el imperio de la ley y la democracia”, reconociendo que “son aspectos vinculados entre sí, que se refuerzan mutuamente...”.³⁰ En similares términos retóricos se refiere la Cumbre a los derechos humanos, pero innovó en un doble sentido: en primer lugar, decidió duplicar los recursos del presupuesto ordinario de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en los próximos cinco años, “en particular en los ámbitos de la asistencia técnica y la creación de capacidad”.³¹

En segundo lugar, la Cumbre decidió establecer un *Consejo de Derechos Humanos* encargado de “promover el respeto universal de la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinciones de ningún tipo y de forma justa y equitativa”.³² También deberá ocuparse el Consejo de “las situaciones en que se infrinjan los derechos humanos, incluidas las infracciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto”, así como promover “la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas”.³³ Dada la coincidencia de funciones con las desempeñadas hasta entonces por la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC, se asumió que el Consejo DH sucedería a la antigua Comisión DH, lo que se justificó con el argumento de que de esta manera se superaría la excesiva politización de los trabajos de la Comisión DH.

La Asamblea General estableció el primer marco procesal del Consejo de Derechos Humanos el 15 de marzo de 2006³⁴ sobre la base de un acuerdo de mínimos y bajo el signo de la provisionalidad. Año y medio después de su cre-

29. Ver el texto de la Declaración en www.aedidh.org.

Un estudio preliminar y los trabajos preparatorios de la Declaración se pueden consultar en RUEDA CASTAÑÓN (C.R.) y VILLÁN DURÁN (C.) (editores), *La Declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz*. Oviedo, Ediciones Madú, 2007.

30. Res. 60/1 de la AG, cit., párrafo 119.

31. *Ibidem*, párrafo 124.

32. *Id.*, párrafo 158.

33. *Id.*, párrafo 159.

34. Resolución 60/251 de la Asamblea General, aprobada el 15 de marzo de 2006 por 170 votos a favor, 4 en contra (Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palau) y 3 abstenciones (Belarús, Irán y Venezuela).

ación, el balance de las actividades del Consejo DH es más bien negativo si se tienen en cuenta las siete consideraciones que siguen:

Primera, la composición del Consejo DH: son 47 estados, más de la mitad estados autoritarios que se han postulado para defender mejor sus intereses políticos, en detrimento de la defensa de los derechos humanos.³⁵ Además, el Consejo DH aparece dominado por los estados africanos y asiáticos que, con 26 votos, controlan la mayoría absoluta. Por tanto, no se ha avanzado en la pretendida despolitización en el seno de un órgano que de por sí es ya político. La anterior Comisión DH (53 estados) posibilitaba un mayor equilibrio político entre sus miembros.

No obstante, el Consejo DH se configura como un órgano *subsidiario* de la Asamblea General³⁶ que “se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres periodos de sesiones ordinarios por año –incluido un periodo de sesiones principal–, por una duración total no inferior a diez semanas”.³⁷ Además, como ya ocurría con la Comisión DH, el Consejo DH podrá celebrar periodos extraordinarios de sesiones, en esta ocasión “a solicitud de un miembro del Consejo, con el apoyo de un tercio de los miembros”.³⁸

Segunda, la piedra de bóveda bajo la cual el Consejo DH examinará el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos, será el *mecanismo universal de revisión periódica*, que estará “basado en información objetiva y fidedigna”, y será realizado por los propios estados miembros del Consejo DH. Además, el procedimiento garantizará “la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los estados”; y se basará en un “diálogo interactivo, con la plena participación del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades en relación con el fomento de la capacidad”.³⁹

Este *mecanismo* supone un retroceso en los estándares de protección de los derechos humanos que eran propios

de la Comisión DH, porque confía la evaluación de la situación de los derechos humanos en cada país a los mismos estados miembros del Consejo DH (en lugar de un experto independiente). Además, la evaluación se realizara sobre información que recopilará la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (y no una Comisión de expertos), tasándose la procedente de fuentes no gubernamentales a un cuarto del total de la recopilación.⁴⁰ Para colmo, las organizaciones no gubernamentales solamente estarán autorizadas a “asistir” al examen del país de turno en el grupo de trabajo, pero no podrán *participar* en los debates,⁴¹ limitándose a “hacer observaciones generales antes de que el pleno adopte el resultado del examen”.⁴²

Tercera, la sustitución de la anterior Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos por un *Comité Asesor* del Consejo DH, supone un serio revés a la arquitectura codificadora de la extinta Comisión DH, en la que la Subcomisión jugaba un papel vital al actuar como el órgano de expertos independientes que, en estrecho contacto con las necesidades de la sociedad civil, debía asesorar al órgano intergubernamental (antes la Comisión DH, ahora el Consejo DH) sobre las prioridades y las materias a codificar y desarrollar progresivamente en el campo del DIDH. El actual *Comité Asesor* ve reducida su composición a 18 expertos; no podrá adoptar resoluciones ni decisiones; y pierde toda autonomía en la selección de nuevos estudios, puesto que estará supeditado a lo que el Consejo DH le solicite “y bajo su orientación”.⁴³

Cuarta, sigue siendo incierto el futuro del valioso sistema de relatores especiales y grupos de trabajo de la anterior Comisión DH, lo mismo que el procedimiento de quejas individuales pacientemente construido en el ámbito extraconvencional de protección, al calor de la práctica de los diferentes relatores especiales y grupos de trabajo especialmente temáticos, inspirándose en la labor eficaz del Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias. De momento se han reducido a 10 los mandatos geográficos (han desaparecido los relativos a Cuba y Belarús sin ninguna explicación) y a 28 los temáticos.⁴⁴

El Consejo DH también se reserva continuar el examen, la racionalización y el perfeccionamiento de cada mandato “en el contexto de las negociaciones de las resoluciones

35. Cfr. VILLAN DURAN, C.: «Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas», en ALMQVIST (Jessica) y GÓMEZ ISA (Felipe) (eds.), *El Consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos*. Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, 234 p., at 23-35.

36. Párrafo 1 de la res. 60/251.

37. Párrafo 10 de la res. 60/251. Lo que significa un cierto progreso en relación con la Comisión DH, que estaba autorizada a reunirse durante un solo periodo de sesiones ordinario al año de seis semanas de duración.

38. *Ibidem* párrafo 10 *in fine*. El Consejo DH ha celebrado durante su primer año y medio de actividades cinco periodos extraordinarios de sesiones dedicados a las violaciones de los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados por Israel (en dos ocasiones), el Sur del Líbano, Sudan/Darfur y Myanmar.

39. Párrafo 5.e) de la res. 60/251. El Consejo DH precisó las modalidades del mecanismo universal de revisión periódica en su resolución 5/1, Anexo, de 18 de junio de 2007; y las directrices generales para la preparación de la información concerniente a cada Estado en su decisión 6/102, de 27 de septiembre de 2007, Parte I. Todos los documentos de derechos humanos se pueden consultar en www.ohchr.org.

40. Párrafo 15 c) de la resolución 5/1 del Consejo DH, cit.

41. párrafo 18 c) de la misma resolución.

42. *Id.*, párrafo 31.

43. Resolución 5/1, cit., párrafos 75-78.

44. *Ibidem*, Apéndices I (“Mandatos renovados hasta que el Consejo DH pueda examinarlos con arreglo a su programa anual de trabajo”) y II (“Periodos de servicio de los titulares de mandatos”).

pertinentes”.⁴⁵ Adicionalmente, el Consejo DH aprobó un “Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales”,⁴⁶ que se impone sobre el propio Manual que habían redactado los titulares de los procedimientos especiales y regula, entre otras cosas, los procedimientos de denuncias y de llamamientos urgentes. Igualmente, aprobó las nuevas reglas que regirán la selección y nombramiento de los titulares de mandatos y de los miembros del Comité Asesor.⁴⁷

Quinta, las dificultades crecientes que experimentan las ONG de derechos humanos, internacionales y nacionales, en acceder a los trabajos del Consejo DH. Aunque formalmente se les reconocen las mismas facilidades que tuvieron ante la Comisión DH,⁴⁸ en la práctica no está ocurriendo lo mismo: de un lado, desde el punto de vista jurídico el estatuto consultivo de las ONG se reconoce únicamente a nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC),⁴⁹ quedando los aspectos prácticos regulados por la resolución 1996/31 del ECOSOC.⁵⁰ Pero, al configurarse el Consejo DH como un órgano subsidiario de la AG, será necesario enmendar las disposiciones de la Carta para ampliar el estatuto consultivo de las ONG a la propia AG y a sus órganos subsidiarios. A este respecto, el “informe Cardoso” había propuesto sin éxito que un nuevo Comité de la Asamblea General decidiera sobre las acreditaciones de las ONG en *todo el sistema* de las NU, sobre la base de dictámenes técnicos que podría proporcionar una Secretaría reforzada.⁵¹

De otro lado, se han instalado nuevas prácticas no escritas en el seno del Consejo DH y de la Secretaría que restringen indebidamente la participación de las ONG tanto en los debates protagonizados por los estados en el pleno, como la distribución de documentos e informes procedentes de las ONG. Todo ello, añadido a lo costoso que resulta para una ONG nacional acudir a Ginebra tres veces al año, ha producido una deserción notable de las ONG nacionales de los trabajos del Consejo DH, con la consiguiente pérdida de legitimidad democrática que la Comisión DH se había gana-

do en el pasado. Situación que ha sido aprovechada por unas pocas ONG internacionales con sede permanente en Ginebra para monopolizar abusivamente la representación de la sociedad civil internacional, con el beneplácito de los estados miembros del Consejo DH y de la Secretaría.

Sexta, no se reconoce a los siete Comités establecidos en tratados internacionales de derechos humanos⁵² el estatuto de observadores permanentes ante el Consejo DH, de modo que siguen sin asegurarse unas relaciones permanentes e institucionalizadas de trabajo entre los dos sistemas (convencional y extraconvencional) de protección internacional de los derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas.

Y séptima, el Consejo DH concede una importancia desmesurada al “procedimiento de denuncia” para abordar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos, cuando en realidad se trata de una reedición del desacreditado “procedimiento 1503”.⁵³ En particular, se reitera la pertinencia de reglas obsoletas en el marco extra-convencional de protección, tales como la confidencialidad del procedimiento y la obligatoriedad del agotamiento de los recursos inter-nos.⁵⁴

2.4. Fortalecimiento de las Naciones Unidas

El Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 reduce las propuestas de reforma de la Carta de las Naciones Unidas a fórmulas puramente cosméticas: suprimir las referencias al Consejo de Administración Fiduciaria y a los “estados enemigos” de su articulado, y solicitar al Consejo de Seguridad que examine la composición, el mandato y los métodos de trabajo del Comité de Estado Mayor.⁵⁵ En cambio, no aprueba la reforma propuesta en la composición del Consejo de Seguridad, aunque acepta que éste debe tener “una representatividad más amplia” y ser “más eficiente y transparente”.⁵⁶

Por lo demás, salvo la decisión de establecer un Consejo de DH por lo menos controvertido, el Documento se desliza en una retórica que se limita a repetir el contenido de la Carta de las Naciones Unidas. Así, frente a las generalizadas acusaciones de mala administración, acoso profesional y sexual, tráfico de influencias y corrupción dentro del siste-

45. *Ibid.*, párrafo 55.

46. Resolución 5/2 del Consejo DH, aprobada el 18 de junio de 2007.

47. Resolución 5/1, cit., párrafos 39-53 y decisión 6/102 del Consejo DH, cit., aprobada el 27 de septiembre de 2007, Partes II y III.

48. Así lo reitera el Art. 7 a) del Reglamento del Consejo DH, aprobado como Parte VII de la resolución 5/1 cit.

49. Artículos 68 y 71 de la Carta de las Naciones Unidas.

50. Resolución 60/251 de la Asamblea General, cit., párrafo 11 *in fine*. La citada resolución de 1996 atribuye al Comité del ECOSOC para las relaciones con las ONG (19 estados) todas las prerrogativas sobre el reconocimiento, la suspensión y el retiro del estatuto consultivo. *Vid.* a este respecto nuestro *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002 (reimpresión: 2006), pp. 155-157.

51. *Vid.* “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza mundial”. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil. Doc. A/58/817, de 11 de junio de 2004, propuestas 19 (p. 59) y 20 (p. 61).

52. Pronto serán nueve con la próxima incorporación del Comité sobre los derechos humanos de los discapacitados y del Comité contra la desaparición forzada de personas.

53. Resolución 5/1, cit., Parte IV («Procedimiento de denuncia»), párrafos 85-109.

54. *Ibidem*, respectivamente párrafos 104 y 87 g).

55. Resolución 60/1 de la Asamblea General, cit., párrafos 176-178.

56. *Ibidem*, párrafos 153-154.

ma onusiano, los Jefes de Estado se limitaron a recordar el Artículo 100 de la Carta y que el personal de la Secretaría debe actuar “en una cultura de rendición de cuentas, transparencia e integridad institucionales”;⁵⁷ instaron “a una mayor protección de las personas que revelen actos ilícitos en la organización” y a la creación de “una oficina de ética de carácter independiente...”.⁵⁸

Por último, los Jefes de Estado reconocieron las contribuciones positivas de las ONG, la sociedad civil, las autoridades locales e incluso del sector privado, a los trabajos de la organización.⁵⁹ Pero no se pronunciaron sobre la recomendación formulada en el “Informe Cardoso” de enmendar el Art. 71 de la Carta, de manera que se permita el acceso de estos valiosos actores internacionales a los trabajos de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad.

3. Conclusión: la vía de la refundación

El sistema de las Naciones Unidas (ONU, organismos especializados, órganos subsidiarios, programas y fondos) ha acumulado a lo largo de 62 años de existencia tal cantidad de deficiencias y mala administración, que es prisionero de su propia burocracia. Cíclicamente se constata la “crisis” del sistema y se formulan propuestas para su reforma, que siempre fracasan. El intento de reforma de 2005 y sus posteriores desarrollos, confirman una vez más que el sistema onusiano está tan profundamente gangrenado que es incapaz de regenerarse.

Sin embargo, hoy es más necesaria que nunca una organización mundial que defienda los valores del multilateralismo. La ONU debe ser refundada sobre la base de los mismos propósitos y principios que inspiraron la Carta de las Naciones Unidas: paz, desarrollo y derechos humanos. Pero la organización mundial del Siglo XXI deberá ser pensada de otra manera. Los siguientes elementos son una invitación a la imaginación:

- (a) Pasar de una estructura relacional (cooperación entre estados soberanos) a una estructura de progresiva integración de soberanías.
- (b) El principio de la solidaridad mundial sustituirá al de la cooperación internacional.
- (c) Como consecuencia de la prohibición absoluta del uso de la fuerza, los estados abolirán progresivamente sus fuerzas armadas, de manera concertada y a través de un programa de desarme completo, bajo estricto control internacional.

57. Íd., párrafo 161.

58. Íd., párrafo 161 d).

59. Íd., párrafos 172-175.

- (d) El reparto de competencias entre la organización mundial y los estados miembros se realizará de acuerdo con el principio de subsidiariedad.
- (e) La defensa de los valores supremos de paz social y de respeto a los derechos humanos, facilitarán la búsqueda de la felicidad de todos los seres humanos, e inspirarán todas las actividades de la organización mundial.
- (f) Principio de composición tripartita de la representación de cada Estado ante los órganos de la organización (Gobierno, parlamento y sociedad civil).
- (g) El sistema económico y financiero internacional estará gestionado por órganos de composición democrática, que obedecerán a la dirección política de la organización.
- (h) La distribución equitativa de las riquezas mundiales terminará con las desigualdades económicas y las exclusiones sociales que sufren los individuos y los pueblos.
- (i) El desarrollo económico debe ser ecológicamente sostenible.
- (j) La protección del medio ambiente no debe subordinarse a consideraciones de orden económico.
- (k) El órgano supremo será el Parlamento Mundial, de composición igualmente tripartita. Ante él responderá el Ejecutivo Mundial, de igual composición.
- (l) Bajo la autoridad del Ejecutivo Mundial se constituirá un mecanismo permanente de salvaguardia de la seguridad humana y de protección civil ante toda catástrofe, sea ésta de origen natural o humano.
- (m) Toda controversia entre estados será arreglada pacíficamente. En caso de desacuerdo, será dirimida por un Órgano Judicial Mundial, de jurisdicción obligatoria y con capacidad para ordenar la ejecución de sus decisiones. Una de sus Salas se dedicará exclusivamente a la protección judicial internacional de todos los derechos humanos de todas las personas.
- (n) La gestión de todos los órganos de la organización, en particular el Ejecutivo Mundial, se regirá por los principios de democratización, transparencia y rendición de cuentas.
- (o) Legitimación de la organización por parte de la sociedad civil (pueblos, individuos, ONG y organizaciones de base).
- (p) Amplia participación de todos los actores internacionales (estados, individuos, pueblos, sociedad civil, parlamentos, entidades sub-estatales y locales) en las deli-

beraciones y toma de decisiones de todos los órganos democráticos de la organización.

- (q) Compromiso real de los estados de respetar la independencia y la capacidad de decisión de la organización.
- (r) Presupuesto regular adecuado a las funciones de la organización y gestión independiente del mismo, sin injerencias estatales.
- (s) Reconocimiento de los derechos humanos, sindicales y laborales, en el Estatuto del personal de la Organización. Desarrollo del Estatuto de la función pública internacional.

Los partidarios de lo políticamente correcto y del *statu quo* en las relaciones internacionales, tacharán sin duda de idealistas las propuestas arriba enumeradas. Pero no deberían olvidar que es el idealismo lo que mueve el mundo. Así lo ha apreciado buena parte de la sociedad civil, que ha empezado a agruparse y reconocerse en torno a los Foros Sociales que diseñan alternativas imaginativas a una ONU incapaz de regenerarse. Porque otro mundo es posible. ■

Ginebra, 24 de octubre de 2007
Día de las Naciones Unidas

Redes y alianzas de ONGD en la globalización

Iosu Perales
Mundubat

Construir otra globalización desde abajo

El escenario de la actual globalización es el marco en el que han surgido nuevas redes y alianzas transnacionales que tienen como singularidad una mirada planetaria, global, de los problemas. No es que con anterioridad no existieran ese tipo de espacios, pues es bien sabido que las primeras internacionales modernas son ya del último cuarto del siglo XIX, así como las primeras alianzas sindicales de dimensión europea. Todo el siglo veinte, antes de la irrupción del neoliberalismo, fue ya un periodo en el que abundaron todo tipo de redes y alianzas sociales, políticas, culturales, de la comunicación y por supuesto de tipo económico, financiero y desde luego militares. Pero podemos decir que es en el marco de la actual globalización que se han multiplicado las redes y alianzas sociales, algunas propias de las ONGD, formando una extensa realidad mundial de espacios y estructuras de oportunidad política. Son actores transnacionales que funcionan con iniciativa propia y autonomía respecto de los estados, utilizando recursos como Internet que amplían su capacidad de intercambio y movilización. Un hecho singular de esta época es la relación entre redes como necesidad de estar juntos, de construir juntos la sensibilización, de hacer ruido en modo de protestas y propuestas para que nos escuchen, y de actuar públicamente de manera simultánea en distintos lugares del mundo. Puede decirse que las redes, seguirán en los próximos años un paralelismo en extensión e importancia con la marcha de la globalización de la que parece emerger una sociedad mundial que requiere nuevos instrumentos políticos de regeneración democrática.

El paisaje mundial ha cambiado significativamente en pocos años. Hace sólo dos décadas la palabra globalización apenas era utilizada en trabajos académicos, en la prensa y en la vida de las organizaciones sociales y políticas. Denostada por unos y alabada por otros la globalización es un proceso histórico, no el resultado de un acto como encender o apagar la luz de una habitación. Podemos decir que en el año 2025 estaremos más globalizados y en 2050 aún más,

claro que hemos de trabajar por otra globalización no neoliberal. En todo caso se trata de una transformación permanente de la realidad mundial que no sabemos hasta dónde podrá llegar a completarse, por cuanto su esencia es la de extender actividades. Del mismo modo las redes seguirán extendiéndose, ampliando sus actividades y tomando nuevas formas organizativas, sin que sepamos sus límites. Si bien, este proceso no es lineal.

La globalización actual es darwinista, selecciona y excluye. Por eso, en el marco de una globalización que presiona hacia abajo las reacciones locales se suceden, bien para reclamar una democracia participativa, bien para responder con iniciativas de economía social, con frecuencia para dar respuesta a las consecuencias locales de política globales de orden neoliberal. Por ello, a la vez que constatamos una abundancia de agrupamientos transnacionales, observamos también una proliferación de organizaciones sociales en la esfera de lo local. Hay numerosas ONGD y organizaciones sociales que se mantienen en anclajes nacionales, y hay asimismo reacciones localistas como forma de rechazo a una globalización sin rostro humano. En realidad no debiera haber contradicción entre miradas locales y globales pues ambas se necesitan. Esta dialéctica es tanto más necesaria si reconocemos que la acción global sin arraigo en el territorio y la actividad localista sin visión planetaria, constituyen realidades cojas, limitadas. Afortunadamente en el Estado español cada vez más ONG forman parte de redes o alianzas, siendo aproximadamente un 50% de éstas de dimensión internacional.

En todo caso si la globalización supone un cambio en las formas de ejercicio del poder, de ello se deduce que se hace necesario impulsar también nuevas formas de respuesta, de resistencia y de propuestas alternativas. Frente a ámbitos de decisión cada vez más complejos, tecnoburocráticos y opacos no basta la acción solitaria ni la suma de acciones solitarias, como no basta la acción nacional ni la suma de acciones nacionales. En el marco de la globalización es imprescindible pensar, planear y actuar en el marco transnacional. Necesitamos aunar fuerzas para conocer mejor la complejidad de la nueva realidad mundial, así como desarrollar mecanismos para tratar de incidir sobre esa misma realidad. Necesitamos aprender a usar la fuerza que

tenemos. Como bien dice Pedro Castro¹ “Hoy más que nunca es necesario reforzar alianzas para defender un modelo de agenda social global de mayor justicia, distribución de la riqueza, de participación democrática y derechos humanos en el mundo. Tantas promesas incumplidas por los líderes del mundo, no pueden dejar en la desesperanza a millones de seres. Y todos somos responsables de que las cosas cambien”.

Así pues, las redes y las alianzas –su diferencia la establecemos por la mayor o menor laxitud de sus agendas y acuerdos internos, incluidos los modos de organización y funcionamiento– de organizaciones ciudadanas, sean de movimientos sociales o sean de ONGD, se constituyen precisamente por una necesidad nacida de la toma de conciencia de que sólo reuniendo fuerzas se puede aspirar a cambiar la realidad local y global. Un resumen de las virtudes de esta forma de agrupamiento puede ser el siguiente:

1. Sólo acumulando fuerza social y política, construyendo una masa crítica, se puede obtener capacidad de presión para actuar en un mundo globalizado con alguna aspiración de influencia sobre las instituciones públicas, y a veces sobre las privadas.
2. La unión de actores permite hablar más alto y extender un mensaje de denuncia, de resistencia, o de propuestas. Hacer que se conozcan las cosas es algo importante.
3. Como resultado de los dos puntos anteriores: el agrupamiento facilita la elaboración de alternativas con posibilidades de ser escuchadas y tenidas en cuenta. Así por ejemplo, el movimiento por otra globalización hace posible presencias públicas simultáneas en lugares del mundo.
4. En las redes y alianzas es factible una complementariedad entre modos de actuar, por ejemplo entre la protesta y la propuesta, entre el cabildeo y la actividad de calle.
5. Son marcos de concertación de la sociedad civil y de recuperación de la acción política para la ciudadanía.
6. Son expresión de lo que Javier Erro llama globalización de la solidaridad y/o globalización desde abajo² basada en una opción política.

1. Alcalde de Getafe en la Presentación del libro de la Plataforma 2015 y más *Alianzas contra la pobreza*, Catarata 2005, Madrid.

2. Ver su artículo “El estallido de las fronteras entre solidaridad y la cooperación al desarrollo: ¿amenaza o nueva oportunidad para las ONGD?” en el libro *Palabras para el cambio*, Colección PTM n°1.

Los límites de las actuales alianzas

No es exagerado afirmar que entre las ONGD españolas hay un consenso sobre la importancia de participar en redes y alianzas.³ Falta sin embargo una reflexión que haga balance de los resultados que ofrecen estos espacios al día de hoy, particularmente en cuanto a incidencia en las instituciones que deciden las políticas económicas y comerciales. La cuestión es ¿estamos logrando influir sobre las voluntades de los gobiernos, sus políticas de cooperación y sus mecanismos de intervención? ¿Estamos consiguiendo que políticas comerciales y Objetivos del Milenio no se opongan? La realidad es que las alianzas de ONGD son más observatorios que dan seguimiento a los gobiernos e instituciones internacionales que una fuerza con influencia real en aspectos sustanciales. Esto es lo que hay que intentar cambiar.

En realidad, a las ONGD en tanto que parte de una sociedad civil con vocación de participar activamente en el diálogo sobre políticas públicas no se nos trata adecuadamente desde instancias gubernamentales y tampoco desde la Unión Europea. La tesis de que son las instituciones elegidas en las urnas las que representan el interés general de manera monopólica justifica la exclusión de las ONGD de los ámbitos de decisión, confirmando así un déficit democrático. Así por ejemplo, las alianzas europeas Grupo Sur, Aprovech y CIFCA⁴ que damos seguimiento a las relaciones entre la Unión Europea y América Central, hemos podido comprobar cómo la Comisión y los gobiernos de ambas regiones no tienen el menor interés en considerar nuestras recomendaciones e incorporarlas a los distintos ámbitos de los Acuerdos de Asociación, asunto tanto más grave por cuanto les estamos recordando que entre los contenidos de estos acuerdos y los Objetivos del Milenio hay una completa discordancia. Existe, por el contrario, un punto de vista extendido entre los gobiernos según el cual se reduce la concepción de la sociedad civil a intereses puramente privados encarnados en los grandes intereses económicos. “En nuestra propia experiencia ya citada hemos podido comprobar que se nos considera en tanto que facilitadores de políticas públicas, pero como un problema a la eficacia de la gestión gubernamental y de la UE que prefieren contar con el concurso de expertos en lugar de abrir espacios realmente participativos.”⁵ Y no se trata de negar legitimidad al espacio representado por el CESE (en el que partici-

3. Patricia Déniz Alonso en su trabajo “¿Tienen las ONGD españolas un papel en la agenda 2015?” afirma que el 80% tienen presencia en al menos una red. Libro de la Plataforma 2015 y más *Alianzas contra la pobreza*, Catarata 2005, Madrid.

4. Representamos a más 60 ONGD europeas.

5. Luis Guillermo Pérez en “La participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana. Expectativas, frustraciones y propuestas frente a las relaciones Unión Europea-Centroamérica”, CIFCA, Bruselas, 2007.

pan patronos, sindicatos y el llamado tercer sector) en el caso europeo, pero sí de señalar que su rol no cuestiona el modelo de desarrollo en curso, además de que no puede ser el único referente para la interlocución entre sociedad civil e institucionalidad europea, habida cuenta la enorme riqueza asociativa con la que contamos.

Es un hecho la desconfianza hacia las ONGD. Probablemente ello tiene que ver con el hecho de que estamos poniendo el dedo donde duele: “desafortunadamente, el reconocimiento de que es necesario un nuevo modelo de desarrollo no encuentra una coherencia en las políticas gubernamentales y en las alianzas de los países ricos. Se deciden programas loables, como la Declaración del Milenio, que pretenden corregir los daños acentuados por el neoliberalismo, pero no hay una voluntad real de modificar el modelo predominante que consagra al libre mercado como institución clave del desarrollo y concede a las privatizaciones un lugar prioritario en las políticas de liberalización económica. No es coherente abogar por la reducción drástica de la pobreza y al mismo tiempo pretender un acuerdo Multilateral de Inversiones que blinde los intereses de empresas multinacionales en los países del Sur en perjuicio de los intereses de las mayorías pobres”.⁶ Mientras en la sociedad mundial se extiende la idea de que son necesarios cambios sustantivos para una relación más igualitaria Norte-Sur, el modelo predominante gestionado por gobiernos de países ricos y por instituciones financieras dominadas por aquéllos sigue protegiendo la libertad de los flujos de capital, la competitividad de los más fuertes, el acceso a los mercados globales en ventaja para las grandes empresas, la consagración de la propiedad privada en detrimento de los bienes estratégicos públicos y la libre apertura de fronteras a la inversión. Es un enfoque que desconsidera lo social o que en todo caso lo subordina a un mercado integrado para los bienes, los servicios y los capitales, bajo la idea errática de que, presumiblemente, producirá una aproximación en los niveles de renta. Los gobiernos de los países ricos firmantes de los ODM deberían explicar cómo piensan alcanzarlos si las políticas neoliberales que aplican van justamente en la dirección contraria.

Ahora bien, visto en positivo, el consenso formal sobre el Desarrollo Humano Sostenible, la Declaración del Milenio y las conclusiones de muchas de las cumbres mundiales realizadas en los últimos años, suponen un reconocimiento de hecho de la debilidad estructural de la actual globalización que sigue aumentando la brecha entre ricos y mayorías empobrecidas. Ello constituye una victoria moral para las ONGD que desde hace años venimos reclamando medidas

como la condonación de la deuda externa, la aplicación real del 0,7%, un comercio justo y el desarrollo para todos los pueblos. Ello nos incentiva para seguir vindicando verdaderas estrategias de lucha contra la pobreza que sólo serán eficaces si son concertadas con la sociedad civil de los países del Sur, y al mismo tiempo nos plantea el desafío de conseguir que nuestras recomendaciones se reflejen en las políticas de cooperación. La conclusión es: tenemos razón, pero ¿cómo lograr que sea tenida en cuenta?

Siendo verdad que el primer obstáculo nos viene dado por la estrechez de los espacios participativos en la esfera de las políticas públicas, muy posiblemente el no saber usar la fuerza que tenemos constituye una segunda dificultad. Debilidad que se pone de relieve en la relación entre alianzas y una ciudadanía que está muy lejos de reconocer que la erradicación de la pobreza sea también su prioridad moral. Además, la relación con las instituciones públicas nos coloca con frecuencia en una posición dual que nos confunde: de una parte expresamos un malestar razonable y razonado, de otro lado tenemos la tendencia a movernos en el tranquilo terreno de lo “políticamente correcto” para no incomodar demasiado a las administraciones públicas. Ello nos plantea el problema de un cierto déficit sobre qué comunicar a la ciudadanía. Esta última no “siente” a las ONGD, no se reconoce como destinataria de un discurso de la denuncia y de la proclamación de valores, sino todo lo más interpelada a “resolver” sus problemas de conciencia con una pequeña cuota.

Las alianzas ante el desarrollo y los ODM

En mi opinión son necesarios dar los pasos siguientes: a) fortalecer la dimensión internacional (europea) de las alianzas de ONGD; b) profundizar en la crítica al vigente modelo de desarrollo, no admitiendo que se rebajen los indicadores de los límites de tolerancia; c) ahondar en la función crítica en lo que se refiere al cumplimiento de los ODM; d) una mayor vehemencia y constancia en las actividades de lobby, poniendo énfasis en la construcción de una masa crítica con aliados políticos, sectoriales, institucionales.

Estos cuatro puntos tienen como denominador común un problema estructural de difícil solución: la fuerza total de las ONGD es infinitamente menor a la de las grandes corporaciones y grupos de interés con poder económico, financiero, para poder incidir en las instituciones gubernamentales, en la UE y en Naciones Unidas. Nuestra fuerza que es sobre todo moral se debilita en los meandros institucionales y no logra el impacto necesario en los medios de comunicación. ¿Cómo construir fuerza social? ¿Cómo hacer para que la erradicación de la pobreza forme parte prioritaria de la agenda de la sociedad mundial? El desafío es tan formidable que en el Estado español es mucha la tentación de

6. “Decálogo sobre Cooperación” Grupo Sur, 2006.

reducir el campo de actividad al marco autonómico o estatal, donde la receptividad de los gobiernos, incluido el central, es muy aceptable. Sin embargo el compromiso de los ODM lo son de las Naciones Unidas y su aplicación sólo puede ser resultado de una concertación en permanente revisión entre países ricos, no la sumatoria de esfuerzos aislados. La presión hay que hacerla al mismo tiempo en todas las escalas. De nuevo el escenario de la globalización interpela a las ONGD a una intervención internacional.

Nos encontramos en un punto en que lograr la visibilidad pública de los ODM, de los problemas y responsabilidades acerca de su cumplimiento, y de los actores, es fundamental. Probablemente no hay alternativas-milagro, pero sí se puede dar un paso más en los modos de actuar practicando la audacia. Pasar de ser observatorios y células de análisis a motores de movilización social requiere iniciar desde ahora un recorrido que –por poner un ejemplo– desemboque en 2010 en una capacidad para poner en marcha algo así como el Congreso Mundial Pobreza Cero como espacio permanente que promueva acciones simultáneas en el mundo y se constituya como organismo de fiscalización y de animación de Naciones Unidas, y espacio de interlocución y de presión hacia los países ricos. Existen ya redes internacionales como la *Llamada Global para la lucha contra la Pobreza*, por lo que no partimos de cero. La dimensión internacional es tanto más urgente dada la convicción basada en estudios rigurosos de que en 2015 el fracaso está asegurado.

1. Las alianzas deben actuar sobre las organizaciones internacionales y las agencias de desarrollo de los países donantes que han establecido metas, procedimientos y recursos, con el fin de presionar sobre las razones del incumplimiento y obligar a una nueva determinación sobre los objetivos y el grado de responsabilidad que debe asumirse. Se debe establecer una interlocución que haga posible la revisión de los mecanismos y recursos, y una evaluación acerca de la eficiencia en las intervenciones.
2. Las alianzas deben exigir la participación activa de la sociedad civil y sus expresiones, entre ellas las ONGD, en los marcos de intervención creados para el cumplimiento de los ODM. Particularmente es la intervención de las organizaciones del Sur las que deben tener voz y voto y participar decisivamente en la aplicación de las políticas.
3. Las alianzas deben hacer una reinterpretación de los ODM de manera de no dar por buena una visión que los concibe como límite de tolerancia y, de hecho, debilita las reivindicaciones de justicia y equidad. Hay que combatir una visión que combina erróneamente los ODM

como mecanismo para reducir la pobreza extrema y un enfoque del desarrollo que confía plenamente en el libre mercado.

4. Una visión conservadora concibe los ODM como cirugía para paliar los daños colaterales de políticas neoliberales que siguen agrandando las brechas de la desigualdad. La idea de “podemos reducir la extrema pobreza” y al mismo tiempo empujar procesos de liberalización, de privatización y reducción drástica del Estado, de liquidación de la economía campesina y popular, es una idea plenamente vigente y dominante. Un ejemplo: ¿no es cierto que los ODM deberían ir acompañados de políticas que por ejemplo reconozcan las asimetrías en las relaciones comerciales UE-Centroamérica? ¿Qué pasa con los ODM en esta región si el Acuerdo de Asociación que actualmente se negocia es un TLC puro y duro? Planteado el asunto de esta manera, por lo demás realista, es una obligación de las alianzas que dan seguimiento a la Agenda del Milenio seguir asimismo muy de cerca las políticas económicas y los tratados comerciales Norte-Sur.
5. Esto nos lleva a la necesidad de esa reinterpretación de fondo de los ODM. No pueden ser concebidos como solidaridad unilateral otorgada por la gracia de los países ricos y organizaciones internacionales, sino que deben descansar sobre el enfoque de la Corresponsabilidad. Lo que significa, tal y como señala Sousa Santos que “No se debe planificar el futuro sin reinterpretar críticamente el pasado”. La responsabilidad del Norte en la actual situación del Sur debe hacer de los ODM no ya una intervención sobre una desgracia ajena sino sobre una realidad que interpela a nuestras propias responsabilidades, de modo que la pobreza es un problema también propio. Hacer que los ODM sean una palanca para un horizonte de logros significa que los procedimientos y recursos para conseguirlos deben estar vivamente presentes en las políticas económicas, financieras y comerciales, influyendo decisivamente sobre ellas.

Una mayor vehemencia en las acciones de cabildeo sobre gobiernos y organismos internacionales debe descansar sobre el principio siguiente: tiene capacidad de incidencia quien tiene fuerza detrás y la representa. Mientras el mundo de la empresa muestra su fuerza económica como factor que inclina la balanza, el mundo de las ONGD mostramos generalmente lo moral y la razón como factores de más peso. Sin duda nos falta algo decisivo: fuerza social. Esta fuerza hay que construirla dando en varias direcciones al mismo tiempo: a) construir una masa crítica con fuerzas políticas –aliados parlamentarios–, sindicatos, universidades, sectores; b) construir espacios de ONGD-movimientos

sociales con denominadores comunes; c) fortalecer la presencia en la calle. La lucha por incidir en las políticas públicas para el desarrollo y el cumplimiento de los ODM no puede ser un asunto de especialistas. No puede reducirse tampoco a actividades intelectuales de seminarios y encuentros de diagnóstico. Todo ello es muy necesario, es realmente vital. Pero hace falta una proyección más ambiciosa para influir realmente sobre los ámbitos de decisión. Se trata de ser mucho más que observadores y gestores de actuaciones públicas. Justamente un criterio que debe mover a las ONGD comprometidas con el cambio social es evitar la acomodación y seguir consolidando la vocación por otro orden social. La palabra audacia puede resumir bien el desafío del presente.

La batalla por la visibilidad pública

Construir fuerza social a partir de la fuerza moral de las redes y alianzas plantea la necesidad urgente de impulsar una opinión pública crítica a través de la comunicación. No concebida como un mero asunto técnico para abrir un camino en la competencia del mercado, sino como un asunto de comunicación social educadora de valores. “La tendencia es que desde las ONGD se vive y piensa la experiencia de comunicar como un conflicto con los medios de comunicación”⁷ que lo hay, pero se tiende a no querer ver un conflicto previo de comunicación dentro de ellas mismas. ¿Son interesantes nuestros productos comunicativos? En palabras de Díaz Salazar ¿estamos logrando superar la “cultura de la solidaridad” dominante por una contracultura de la solidaridad basada en la idea de corresponsabilidad? Estamos ante el reto de reinventar la comunicación, de manera de hablar menos de nosotros mismos y más de las causas que defen-

demos. La batalla por la visibilidad pública aplicada a los ODM, implica diseñar una estrategia que debe comprometer a las alianzas, a todas sus organizaciones miembro, superando la improvisación, los intereses particulares y esa cultura gerencial que busca réditos inmediatos en forma de ingresos. Dicho de otra manera, es necesaria una politización de las ONGD que dé más calidad a sus reflexiones, denuncias y propuestas, desde un enfoque que admita la mayoría de edad del público.

Una politización que nos coloque de manera sincera ante la complejidad del desarrollo y de los ODM. Sabemos que estos últimos no se van a cumplir. Pero, sabemos también que mientras el actual modelo económico neoliberal persista, fracasará cualquier nueva agenda del Milenio. De hecho hay una incompatibilidad. Pero esta realidad lejos de vivirla con resignación, hay que vivirla desde una actitud de subvertir lo que parece inevitable. Sinceridad ante la complejidad de la globalización es por consiguiente informar, denunciar, reflexionar y discutir, acerca de la interdependencia existente entre modelo económico, desarrollo, pobreza y riqueza, y ODM. No podemos contentarnos con atribuir a los gobiernos y a Naciones Unidas una falta e interés por no poner en marcha los recursos necesarios para cumplir los ODM, como si ello no tuviera nada que ver con las políticas económicas que cada día abren más brechas de desigualdad y fabrican más pobreza. Por consiguiente, una nueva comunicación dirigida a la ciudadanía requiere posiblemente más vehemencia, más profundidad y más implicación de las organizaciones en las alianzas que deben vivirlas no desde intereses particulares sino desde la opción de trabajar en red para generar un pensamiento-red que impulse una sociedad-red.⁸

7. ERRO SALA, J. y VENTURA, J. (2002): “El trabajo de comunicación en las ONGD del País Vasco”, Bilbao, Hegoa.

8. GARCÍA ROCA, J. (2004), *Políticas y programas de participación social*, Madrid, Síntesis.

Propuestas para el desarrollo compartidas con organizaciones de inmigrantes

Encuentro sobre Migración, Cooperación y Desarrollo

Madrid, 27 y 28 de febrero 2007

Plataforma 2015 y más

Introducción: una mirada de trabajo compartido a largo plazo

El objetivo de este Encuentro era generar un espacio en el que los diferentes actores que intervienen en las políticas de migraciones y desarrollo expusieran sus ideas y perspectivas, con el ánimo de avanzar e incidir en el establecimiento de principios coherentes con los objetivos de desarrollo internacionalmente asumidos y con la extensión de los derechos humanos fundamentales a todas las personas del planeta. Migraciones y desarrollo constituyen un conjunto de políticas que han de reunirse en un marco coherente con los principios de solidaridad, justicia, equidad y sostenibilidad.

Para la preparación de este Encuentro las organizaciones de desarrollo y cooperación de la **Plataforma 2015 y más** y diferentes organizaciones de inmigrantes hemos trabajado conjuntamente aunando intereses comunes. Unos y otros hemos tratado de compartir propuestas y soluciones, con espíritu permanentemente abierto a la pluralidad de opiniones y experiencias.

Este *Encuentro* supuso el inicio de una experiencia de diálogo y trabajo que quiere abrirse a todas las organizaciones de desarrollo y de inmigrantes interesadas, a las que animamos a participar y a vincularse a este espacio de búsqueda y trabajo colectivo.

Este **documento de trabajo** quiere reflejar a grandes rasgos cuál es el punto de partida de esta experiencia de diálogo, no es un documento de conclusiones. Las conclusiones serán las que podamos ir compartiendo fruto de la experiencia y el trabajo compartido. Lo hemos estructurado, sin más pretensiones que para facilitar su lectura y consulta, respetando los cuatro epígrafes en los que estructuramos el debate final del Encuentro, que correspondían a cada uno de los cuatro grandes temas que nos propusimos debatir mediante otras tantas mesas redondas. Este documento no explicita autorías sino que pretende establecer un continuo colectivo con las diferentes reflexiones que se pudieron escuchar.

1. Hacia una visión compartida del codesarrollo

Tal vez lo primero que compartimos es un acercamiento al propio codesarrollo desde una visión crítica, conscientes de la no existencia de un consenso claro al respecto de qué sea o no sea el codesarrollo. El concepto y la “cuestión” del codesarrollo se ha insertado en la actualidad de las organizaciones sociales y sus quehaceres como un fenómeno de apariencia novedosa que, sin embargo, no puede comprenderse descontextualizándolo del trabajo y la trayectoria de las propias organizaciones. Las diferentes “especializaciones” de nuestro trabajo están realmente muy relacionadas: desde la atención al inmigrante, a los proyectos de intervención social a colectivos excluidos (el llamado Cuarto Mundo) y hasta lo que entendemos por proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Nuestra actividad contempla numerosas relaciones: causas y propuestas mucho más comunes de lo que a menudo explicitamos.

Y ahí tratamos de “colocar” el codesarrollo, o los proyectos de codesarrollo. Tal vez, ni tan nuevo ni tan diferente, y se trate solamente de incorporar nuevos criterios, adaptar a los cambios que la realidad nos muestra (migraciones y cambio social en un mundo global) todos nuestros esfuerzos anteriores. Incluso, de forma muy explícita compartimos una visión crítica sobre el contenido final del llamado “*Documento de consenso sobre codesarrollo*” elaborado hace poco más de un año sin la participación suficiente y eficaz de las organizaciones de inmigrantes. Una de las buenas noticias del Encuentro fue conocer que dicho “consenso” se ha reabierto y se está sometiendo a los debates y pareceres de aquellas organizaciones que no se sintieron protagonistas de la elaboración del discurso sobre aquello que, realmente y al menos en una parte muy importante, sí protagonizan.

Además sentimos la necesidad de prevenir múltiples manipulaciones o instrumentalizaciones de las que puede estar siendo objeto (o excusa) el codesarrollo. La principal, cuando encontramos que las propuestas de codesarrollo persisten en la lógica de imponer medidas, políticas, propuestas o soluciones desde el *centro* a la *periferia*. Prevención necesaria si por propuestas de codesarrollo entendemos mecanismos que contribuyan a que las razones que

explican la asimetría actual se perpetúen. También somos conscientes del enorme potencial económico que pueden tener las remesas: sabemos que las remesas en su conjunto suman cantidades superiores a los flujos oficiales de la ayuda, lo que puede hacer pensar que son la expresión de solidaridad económica internacional más cuantiosa y relevante. Pero precisamente por su importancia no queremos obviar que su gestión y su control suponen un atractivo negocio para muchos con los “riesgos” que esta realidad incorpora.

Otro riesgo es cargar la responsabilidad del desarrollo de los pueblos en las espaldas de los emigrantes. Por ese motivo nos parece relevante apelar a la corresponsabilidad que otros actores institucionales tienen: nos referimos a la responsabilidad de los gobiernos de los países de origen, a la de los países de destino y a las instituciones internacionales. Ni el desarrollo ni su financiación dependerán esencialmente de las decisiones de los migrantes.

No olvidemos que las soluciones no están sólo en la transferencia de recursos financieros, las remesas no son la única herramienta para trabajar en codesarrollo. Si perseguimos una sociedad global justa, donde todos los ciudadanos y ciudadanas podamos decidir dónde vivir sin temor a ser rechazados y con igualdad de derechos, es necesario educar y formar a la población desde la interculturalidad. El trabajo de sensibilización abordando el fenómeno migratorio, tanto en países de origen como en destino, debe considerarse una herramienta básica de codesarrollo, elemental en los procesos de cambio que se persiguen.

Por otro lado, las acciones conocidas como codesarrollo no se diferencian mucho en su finalidad de las que se realizan tradicionalmente bajo el paraguas de la cooperación para el desarrollo. Sí presentan elementos novedosos en la emisión de dichas acciones. La creciente articulación de un *actor social transnacional* supone un elemento a tener muy en cuenta, en tanto que éste configura, propone y orienta una forma distinta de entender las profundas relaciones (similitudes y consecuencias) que tiene el desarrollo internacional a ambos lados de la “frontera” que separa mundo desarrollado y mundo en desarrollo.

Por eso nos parece relevante hablar, junto a los discursos sobre derechos laborales y económicos, del *derecho a la movilidad*. Que es también garantizar una movilidad con derechos. Apostamos por una visión mucho más integradora del fenómeno de la migración, desde una perspectiva coherente con los Derechos Humanos y con nuestro empeño puesto en la extensión de todos ellos a todas las personas del planeta. Identificamos cómo muchas conclusiones se alcanzan cuando se parte de visiones muy parciales e interesadas de la inmigración como fenómenos relacionados, primero, con la seguridad o con viabilidades económi-

cas o laborales. En estas visiones, priman de nuevo los intereses y privilegios que definen la posición del llamado mundo desarrollado.

Finalmente destaquemos una de las ideas más recurrentemente repetidas en estos días: la necesidad de una presencia fuerte y protagónica del inmigrante en los discursos, las acciones y propuestas que en materia de codesarrollo puedan iniciarse.

2. Buscando claves para la participación ciudadana de las personas inmigrantes

Una de las dificultades con las que nos encontramos, cuando tratamos de integrar la inmigración en una sola idea, es olvidar que detrás de este fenómeno existen millones de historias personales de vida, que no suelen responder a proyectos colectivos. El individuo y en segundo término la familia y su bienestar son las finalidades que fundamentan el hecho migratorio. Precisamente por eso el asociacionismo inmigrante adquiere una relevancia enorme. Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, la movilidad de una persona no puede ir acompañada de la merma o desaparición de algunos de sus derechos, universales e inalienables en tanto que persona habite donde habite. De ahí que los factores de atención, orientación e integración en las sociedades de destino hayan de ser vigilados, orientados y defendidos por las asociaciones conformadas por quienes tienen la experiencia vivida en su propia piel.

Pero estamos tratando de responder una cuestión que va más allá del derecho de asociación de las personas inmigrantes, que además y por si hiciera falta, está completamente justificado por razones de idioma, cultura, compartir experiencias y por la importancia que las “redes formadas por similares y próximos” han tenido tradicionalmente y tienen aún en la prevención y en la superación de los factores de exclusión. Como decíamos, no hay un solo tipo de inmigrante, no es ni siquiera fácil establecer tipologías en función de la nacionalidad, el sexo o la formación, por poner tres de los criterios que se utilizan en las clasificaciones más utilizadas. Lo cierto, es que la persona inmigrante en una mayoría importante de casos, incorpora riesgos de exclusión relevantes como colectivo: dificultades administrativas y legales para ejercer su derecho a la movilidad, acecho de las mafias y mercados negros de “papeles” y trabajos, precariedad más elevada que la media del país de destino en el trabajo, dificultades provocadas por razones de racismo o xenofobia,... Por todo ello, asumimos como reto colectivo (tanto para las organizaciones de inmigrantes como para las organizaciones de cooperación y desarrollo) la sensibilización pública y promoción de una idea de la persona inmigrante como plena de derechos y responsabilidades, es decir, como ciudadanía íntegra.

Igualmente hemos tenido la oportunidad de compartir el reconocimiento que hemos de hacer a las mujeres inmigrantes. Conocida es su especial aportación al sostenimiento de las familias en situaciones de empobrecimiento y exclusión en los países de origen, hecho que se reproduce con fidelidad en cualquier análisis que realicemos del hecho migratorio desagregado por género.

Nos preguntamos entonces cómo deben ser los canales y mecanismos mediante los cuales contribuyamos a elevar el derecho de ciudadanía para las personas inmigrantes. Desde el Norte, con demasiada soltura se reconoce públicamente que la economía “necesita” más personas extranjeras como mano de obra... pero es que estos trabajadores ¿regresan a sus hogares cada noche al finalizar la jornada? ¿utilizan otras calles, otros servicios públicos, otros servicios distintos de los nuestros a diario? ¿por qué entonces no admitimos que su opinión ha de tener el “peso” en nuestros asuntos públicos que tiene su esfuerzo y su trabajo en nuestra economía? La promoción del reconocimiento del derecho al voto de las personas inmigrantes en las elecciones regionales y locales, así como en las europeas, es una lucha colectiva que puede contribuir efectivamente como factor de integración real de la inmigración en nuestra ciudadanía. Muchas organizaciones así lo reconocen.

Como también reconocen que el perfil de las organizaciones de inmigrantes debe profundizar cada vez más en las cuestiones políticas. Más allá de las responsabilidades de acogida, atención y asesoramiento, o de las derivadas de la complicidad cultural de los colectivos, las organizaciones de inmigrantes han de poner su mirada en la reivindicación de sus derechos y en la influencia en los entornos de los espacios de toma de decisión, que no son al fin y al cabo, distintos de los círculos en los que se toman las decisiones que afectan a todas las personas que viven en nuestro país, independientemente de su origen y/o nacionalidad. En este sentido, hallamos en este espacio de la incidencia política, otro lugar común de trabajo y cooperación que ha de ser explorado y desarrollado.

3. Propuestas desde las administraciones públicas

De un tiempo a esta parte el debate sobre la inmigración está siendo muy determinado por los intereses de los países de destino en la mera gestión de flujos migratorios. En nuestro caso las políticas migratorias de la Unión Europea suponen un marco restrictivo y poco flexible fuera del cual no podemos esperar actuaciones de relevancia de ninguno de los niveles de la administración pública. Esta regulación logra introducirse como criterio e interés en no pocas de las propuestas que las diferentes administraciones realizan. De ahí que las administraciones locales, regionales y estatales

inviertan recursos y esfuerzos más o menos creativos que apenas logran gestionar bien contingentes laborales, bien aparatos de ayuda humanitaria para paliar la presión migratoria.

Aun con todo a través del Consejo de Cooperación Internacional para el Desarrollo, las Secretarías de Estado de Inmigración y de Cooperación llevaron a cabo la iniciativa de elaborar un documento de pretendido consenso sobre la cuestión del codesarrollo, en el que se reconoce al menos la existencia del espacio “transnacional” creado y algunas sugerencias del trabajo que puede realizarse con dicho espacio. Ya hemos comentado las críticas que la elaboración del documento recibe por la mala organización de la participación de la voz de los inmigrantes en el mismo. Durante el Encuentro recibimos con agrado la noticia de que dicho documento ha sido reabierto y sometido a discusión en el Foro Nacional de la Migraciones que esperamos que garantice las aportaciones necesarias y las modificaciones pertinentes del texto final. Seguiremos con curiosidad crítica los resultados de este proceso participativo.

En otro orden, no podemos sino reconocer y comprender que particularmente el sistema de gestión pública en España se caracteriza por un elevado grado de descentralización de las competencias y responsabilidades. Al tiempo que esta realidad nos obliga a afinar cualquier análisis, sí podemos reclamar mejoras específicas en los criterios de coordinación, coherencia y concertación de políticas entre los distintos niveles. Estas mejoras podrían evitar una práctica que actualmente encontramos demasiado extendida como es la puesta en marcha de proyectos destinados a la población inmigrante por parte de diferentes administraciones sin contar con la participación de la misma en su diseño y elaboración, menos aún en su ejecución y evaluación.

Por nuestra parte, entendemos que es esencial trabajar en la articulación e interlocución entre diferentes actores sociales en los países de origen y destino. Para lograr influir en el espacio transnacional es preciso mejorar nuestras comunicaciones, coordinaciones y propuestas como agentes de sociedad civil “transnacional”. La lucha internacional contra la pobreza y la exclusión mundiales no pueden obviar la existencia de ese espacio transnacional que existe a pesar de las insistencias reguladoras de los flujos impuestos por las economías desarrolladas. La extensión universal del derecho a la movilidad no puede ser contradictoria al resto de derechos económicos, sociales y culturales cuya extensión promovemos.

4. Sobre flujos económicos y derechos laborales

Sobre la importancia de las remesas tomadas en conjunto, y de la relevancia que tienen para los países de origen ya

hemos hablado más arriba. Nos proponemos además facilitar y difundir la información útil para realizar el envío de remesas en situaciones más seguras y favorables económicamente. La disparidad del gasto aparejado al envío de remesas es una prueba de la necesidad de control y de información al respecto. Pero deseamos ir más allá, promoviendo acciones que vinculen la participación social en destino con la participación social en origen reduciendo costes tanto cuanto sea posible, y finalmente orientando toda la actividad hacia espacios de sostenibilidad y propuestas de desarrollo de largo plazo. De ahí que la promoción y difusión de instituciones financieras alternativas y cooperativas suponga una prioridad entre las respuestas a la necesidad de mejorar los servicios para la población inmigrante. Además pueden lograr “movilizar” remesas y con ellas voluntades hacia espacios críticos con el sistema financiero internacional entendiendo que, pudiendo éste ser uno de los factores causales de la emigración en busca de oportunidades, logra después enormes beneficios también del esfuerzo directo de las personas emigradas. También podemos transformar algunas de las prácticas que fundamentan el estado actual de la situación mediante la búsqueda de alternativas financieras sociales, sostenibles y éticas.

Insistimos una vez más en que una visión del codesarrollo basada en el “interés” que despierta en actores públicos y privados el conjunto de las remesas es una visión parcial, sesgada e interesada. Nos parecen mal orientadas aquellas propuestas que se permiten entender las remesas como contribuciones privadas a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Otra cosa es que las poblaciones de personas inmigrantes establezcan redes sociales de construcción de alternativas para el desarrollo, tanto en sus pueblos de origen como en sus localidades de destino.

Desde el punto de vista de los derechos laborales ya hemos mencionado la especial precarización y exclusión que en esta materia sufre el colectivo de inmigrantes. La necesidad de integrar las llamadas políticas de codesarrollo con el conjunto de políticas comerciales bilaterales o birregionales no debe confundirse con la supeditación de aquéllas a éstas. Pero tampoco podemos esperar grandes resultados de acciones de codesarrollo que viven de espaldas a las grandes decisiones internacionales. Como colectivos de sociedad civil esta situación nos lleva a la tesitura una vez más, de articularnos en espacios internacionales de incidencia y sensibilización, en los que se dan muchas decisiones que comprometen las políticas internas de los países de origen, o en los que se alcanzan acuerdos comerciales determinantes. Fortalecer nuestros intercambios, de experiencias y recursos de organizaciones de sociedad civil, ha de suponer una prioridad en nuestra estrategia compartida.

5. A modo de resumen: buscando propuestas para la acción compartida

Partimos del convencimiento de que compartimos un mismo proyecto social, tanto en los países de destino como en los países de origen, puesto que nuestro proyecto social compartido tiene una dimensión global o universal. La extensión de todos los Derechos Humanos a todo el planeta exige tanto políticas de integración como políticas de lucha contra la exclusión y la pobreza. Exige también la suficiente coherencia entre ambas políticas. Todo ello exige la participación de los diferentes actores sociales articulados y coordinados.

Apostamos por analizar el hecho migratorio desde una perspectiva estructural: relacionada directamente con los mecanismos y estructuras que configuran en la actualidad un mundo desigual e injusto en el que los privilegios cada vez benefician a menos grupos. Asuntos de “interés global” como la sostenibilidad ambiental, la seguridad internacional y la extensión de las oportunidades a todas las personas no pueden ser gestionadas únicamente mediante la confrontación de intereses de los privilegiados con los de los excluidos, porque éstos tienen siempre las de seguir perdiendo. Y con eso perdemos todos, privilegiados y excluidos, porque ya son asuntos de interés global. Es preciso avanzar en la creación de espacios transnacionales de reivindicación, como el hecho migratorio ha puesto de manifiesto con la creación de un nuevo sujeto que vive en el mundo antes que en ninguna parte. Espacios en los que nuestra actividad relacione, como hemos hecho estos días, la economía de los países de origen con las políticas de integración o de cooperación de los países de destino. La petición de corresponsabilidades a administraciones, organizaciones y otros actores aquí y allá.

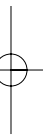
Sin necesidad de obviar las diferencias entre las organizaciones de desarrollo y las organizaciones de inmigrantes, sí apostamos por caminar hacia espacios compartidos de trabajo y colaboración. Más allá de las diferencias, reconocemos la confluencia de nuestros intereses en una agenda compartida de desarrollo internacional, que garantice, de igual forma, los derechos de los pueblos a elegir su propio camino de desarrollo y los derechos de las personas a moverse o a quedarse, en definitiva a decidir dónde realizar su propio proyecto de vida. Sabemos de la importancia de compartir también espacios de formación, de insistir en la creación y estabilización del empleo en países de origen y destino, de conformar redes alternativas y éticas para la gestión de nuestros propios recursos.

Todos nosotros reconocemos la importancia de los derechos y su reconocimiento para poder hacer avanzar nuestra sociedad desde espacios de sociedad civil. En consecuencia apostamos por trabajar y fortalecer nuestro



carácter sociopolítico de organizaciones, en el cual apostamos por incidir e influir en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, en su pertinencia, adecuación y coheren-

cia con nuestro propósito: un mundo para hombres y mujeres con derechos plenos, justicia, equidad y sostenibilidad. Otro mundo posible. ■



Manifiesto de la Alianza española contra la pobreza

REBÉLATE CONTRA LA POBREZA; MÁS HECHOS, MENOS PALABRAS

ALIANZA ESPAÑOLA CONTRA LA POBREZA

ATTAC España – ASDE Federación de Asociaciones de Scout de España - Campaña Pobreza Cero – Coordinadora ONG Desarrollo España (CONGDE) - Campaña Quién Debe a Quién - Campaña del Milenio de NNUU - Comisiones Obreras (CCOO) - Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos (CEAPA) - Consejo de la Juventud de España - Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales - Coordinadora Española del Lobby Europeo de Mujeres (CELEM) - Ecologistas en Acción - Escritores por la Paz – Foro Social de Madrid - Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos - Federación de Asociaciones para Defensa de la Sanidad Pública - Federación de Entidades Evangélicas de España (FEREDE) – Federación de Organizaciones Sindicales “Unión Sindical” (US) - Grupo de Interés Español en población, desarrollo y salud reproductiva (GIE) - Iglesia Evangélica Española – Plataforma 0,7 - Plataforma 2015 y más - Plataforma cultura contra la guerra - Plataforma de ONG de Acción social - Plataforma por la defensa de los servicios públicos - Plataforma Rural española - Red Española de lucha contra la pobreza (EAPN-es) - Sindicatos trabajadores y trabajadoras de la enseñanza (STEs-i) - Stop exclusión - Unión General de Trabajadores (UGT) - Unión Sindical Obrera (USO)

21 DE OCTUBRE 2007

La **Alianza Española contra la Pobreza** está integrada por más de mil colectivos sociales –sindicatos, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, de ecologistas, de mujeres, de profesionales, de jóvenes, colectivos y movimientos ciudadanos– y nos hemos convocado por tercer año consecutivo, manifestándonos aquí, en otras cincuenta ciudades de España, y en un centenar de países más, para denunciar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque de por sí insuficientes para eliminar las injusticias, no se cumplirán sólo con palabras. Queremos que nuestros gobiernos e instituciones asuman sus compromisos y tomen las decisiones políticas necesarias y eficaces en la lucha contra la pobreza y especialmente, contra sus causas. Porque sabemos que la pobreza puede ser erradicada.

La ciudadanía de los países enriquecidos como el nuestro no nos conformamos con dar una de cal y cien de arena. Todas las políticas y planes, de todos los partidos y gobiernos, todas las instituciones europeas y mundiales deben ser coherentes con un mismo objetivo. Sus políticas comerciales, económicas, laborales, de inmigración y financieras deben orientarse a extender la justicia social en el mundo, a beneficiar directamente a los países y personas con menos oportunidades.

No podemos conformarnos con tímidos avances, ni con promesas de mejorar. Queremos denunciar que en la medi-

da en que prevalecen los intereses de los grandes, ricos y poderosos, se devalúan los esfuerzos que suponen las políticas de cooperación cuando están bien orientadas, y también los esfuerzos que realizamos las personas desde las organizaciones sociales que trabajamos en la primera línea de la lucha contra la exclusión. No queremos que estos esfuerzos de todos y todas sirvan apenas para maquillar los daños producidos por “aquellas otras” políticas, que sistemáticamente responden a los intereses de las grandes corporaciones multinacionales.

Ahora que se acercan tiempos de elecciones generales en nuestro país, queremos ver que a los partidos les interesa la agenda de la ciudadanía de la calle, que demanda solidaridad y justicia y que ha demostrado en todas las ocasiones su espontánea sensibilidad y su compromiso con la lucha internacional contra la pobreza. No queremos medidas electoralistas ni “batallitas” para ver quién hizo qué. Cuando millones de personas se ven sistemáticamente excluidas de los supuestos beneficios de la globalización, porque carecen de agua potable, no conocen un médico o una escuela, no tienen un trabajo digno y no tienen ninguna oportunidad para mejorar sus condiciones de vida, el resto de las diferencias deben quedar en segundo plano.

Queremos la complicidad y el compromiso de los gobiernos, que nos han de representar, para señalar cuáles son las causas y los causantes de la persistencia de la pobreza. Nosotros, millones de ciudadanos y ciudadanas del mundo, cientos de miles hemos salido hoy a las calles en España, porque sabemos algunas de esas causas y las queremos denunciar:

- **Los gobiernos de los países “desarrollados” no cumplen ni siquiera sus promesas.** Ponemos sólo tres ejemplos de los muchos que hay para elegir: a) Se comprometieron 6.000 millones de dólares anuales para lograr la educación primaria universal. Sin embargo, la ayuda está disminuyendo. b) En la lucha contra el SIDA, África Subsahariana sólo ha recibido el 60% de los fondos prometidos. c) Los países del G-8 se comprometieron a duplicar las ayudas a África para el año 2010. Pero, sin contar la cancelación de la deuda a Nigeria, simplemente ha aumentado un 2% entre 2005 y 2006.

- **Los países empobrecidos no influyen en las instituciones de “gobierno mundial”.** El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional imponen políticas que perjudican a los países pobres, bajo la amenaza de cortarles el acceso al crédito. Los países pobres pagan sus deudas que sirven para financiar estas instituciones. Los pobres pagan para sostener instituciones que manejan los ricos.
- **El G8, la OCDE, la OMC y el resto de instituciones multilaterales facilitan la economía especulativa y recortan la economía productiva.** Más de la mitad de la “riqueza” mundial procede del mercado financiero que no produce ningún bien ni servicio. Las finanzas internacionales no tienen fronteras ni pagan impuestos, y cuentan con paraísos fiscales aceptados por todos los gobiernos que permiten mover el dinero sin trabas. Al tiempo siete de cada diez personas empobrecidas del mundo dependen directamente de la agricultura. Los productores y productoras de los países empobrecidos cada vez reciben menos ayudas. La Alianza señala la importancia del empleo digno como forma de garantizar la redistribución de la riqueza y la eliminación de la pobreza.
- **Los poderosos imponen normas comerciales injustas para su propio beneficio.** Las negociaciones comerciales internacionales no se realizan bajo reglas transparentes ni en igualdad de oportunidades. Los mercados poderosos protegen sus privilegios a costa de impedir el desarrollo de las economías con más necesidades. Para los países empobrecidos es como jugar siempre “fuera de casa” y con el “árbitro comprado”. Además en los tratados y acuerdos de libre comercio que se promueven, no se contemplan medidas específicas destinadas a reducir las asimetrías entre los países. Es igual que si mandamos a un equipo de tercera regional a jugar la “champions”. Actualmente la Unión Europea despliega toda su “diplomacia” comercial para imponer acuerdos (valga la contradicción) a los países de África, Caribe y Pacífico. Millones de personas en todo el mundo se unieron en contra de estos acuerdos que mantienen privilegios de unos y profundizan la pobreza de otros. Manifestamos nuestro rechazo a las comunicaciones de los comisarios europe-

os tratando de convencer a activistas de todo el mundo de las bondades de dichos acuerdos.

- **Las “crisis” las pagan siempre los más empobrecidos.** Sucede con la crisis energética. Las empresas dedicadas al negocio de la energía siguen declarando beneficios multimillonarios cuando gestionan bienes y recursos que son de todos y todas. Ante la escasez de recursos no se detiene el derroche, más bien ahora “resolvieron” con los “agrocombustibles”. Ya tienen nuevas fuentes energéticas que explotar y vender. Los gobiernos asienten y consienten. Mientras tanto esta nueva explotación ya subió los precios de los alimentos básicos de millones de personas (cereales como trigo, soja o maíz) y supone un empujón más al modelo de industria intensiva en agua, tierras y químicos que destruye nuestros mares y bosques. El mismo que tantos beneficios ofreció para unos pocos, expulsa a los pequeños productores, a los que dependen de la producción local, artesanal y orgánica. Lo mismo sucede con la actual crisis financiera, motivada por la codicia de los especuladores financieros y bancos, en cuya ayuda se movilizan recursos públicos, y cuyo coste recaerá en los que viven de las rentas de su trabajo.

Por todo lo anterior, reclamamos medidas coherentes y decididas por parte de nuestro gobierno, recogidas en el documento de compromisos, tal y como se presentaron por la Alianza en 2005. Es preciso invertir, llegar al 0,7% de nuestro PIB cuanto antes y destinado exclusivamente a proyectos de lucha contra la pobreza y la desigualdad, cancelar la deuda externa de los países más empobrecidos y eliminar las herramientas con las que España aún continúa endeudando a esos países. Es imprescindible que las buenas palabras y los discursos, se conviertan en hechos palpables y sin ambigüedades. También en el papel que nuestros representantes en las negociaciones internacionales deben tener: que nos representen a nosotros y nosotras, ciudadanos de a pie, solidarios y justos, preocupados por detener la locura de un mundo derrochador y depredador, consumista e insolidario, en el que vivimos a costa de la terrible pobreza de la mitad de la población del planeta. ■

MANIFIESTO ALIANZA ESPAÑOLA CONTRA LA POBREZA.

21 de octubre de 2007

Adhesiones:

Federico Mayor Zaragoza; José Luis Sampedro; José Saramago; Ignacio Ramonet; José Vidal-Beneyto; Almudena Grandes; Pilar del Río; Rosa Regàs; Olga Lucas; Ángel Gabi-londo; Juan Cueto; Víctor Erice; José Manuel Naredo; Juan José Millás; Carlos Berzosa; Rafael Díaz Salazar; Luis García Montero; Luis Eduardo Aute; Pepa Roma; José Antonio Marina; Ana Belén; Víctor Manuel; Imanol Arias; José Manuel Caballero Bonald; Antoni Espasa; Lucía Etxebarria; Adela Cortina; Carlos Fernández Liesa; Jorge Fonseca; Vicente Molina Foix; Julio Rodríguez López; José María

Ridao; Juan José Tamayo-Acosta; Fernando Trueba; Fernando Vallespín; Virgilio Zapatero; Isaac Rosa; Luis Enrique Alonso; Jorge J. Montes Salguero; Carlos Ballesteros; Víctor Sanpedro; Enrique Gil Calvo; Carlos Varea; Iciar Bollaín; Santiago Alba; Jaime Pastor; Fernando Savater; Nuria del Río; Daniel Raventós; Augusto Zamora; Carlos Jiménez Villarejo; Alberto Piris; Enrique Simón; Ramón López de Lucio; Blanca Calvo; Ramiro Pinto Cañón; Lola Larumbe; Juan Hernández Viguera; Susan George; Bernard Cassen; Mariano Aguirre; Juan Torres López; José Antonio Martín Pallín; María José Fariñas Dulce; Óscar Carpintero; Fernando Roch Peña; Ángel M. González-Tablas; Luis de Sebastián; Luis Landero; Mamen Mendizabal; Susana Fortes; Antonio Gómez Rufo; Mario Merlino; Miguel Veyrat; Manuel Zaguire; Paca Sauquillo; Adrian Mac Liman; Javier de la Cueva; Lorenzo Silva.