

# La cooperación y el desarrollo humano local

Retos desde la equidad de género  
y la participación social

*Mertxe Larrañaga y Yolanda Jubeto (editoras)*

emana ta zabal zazu



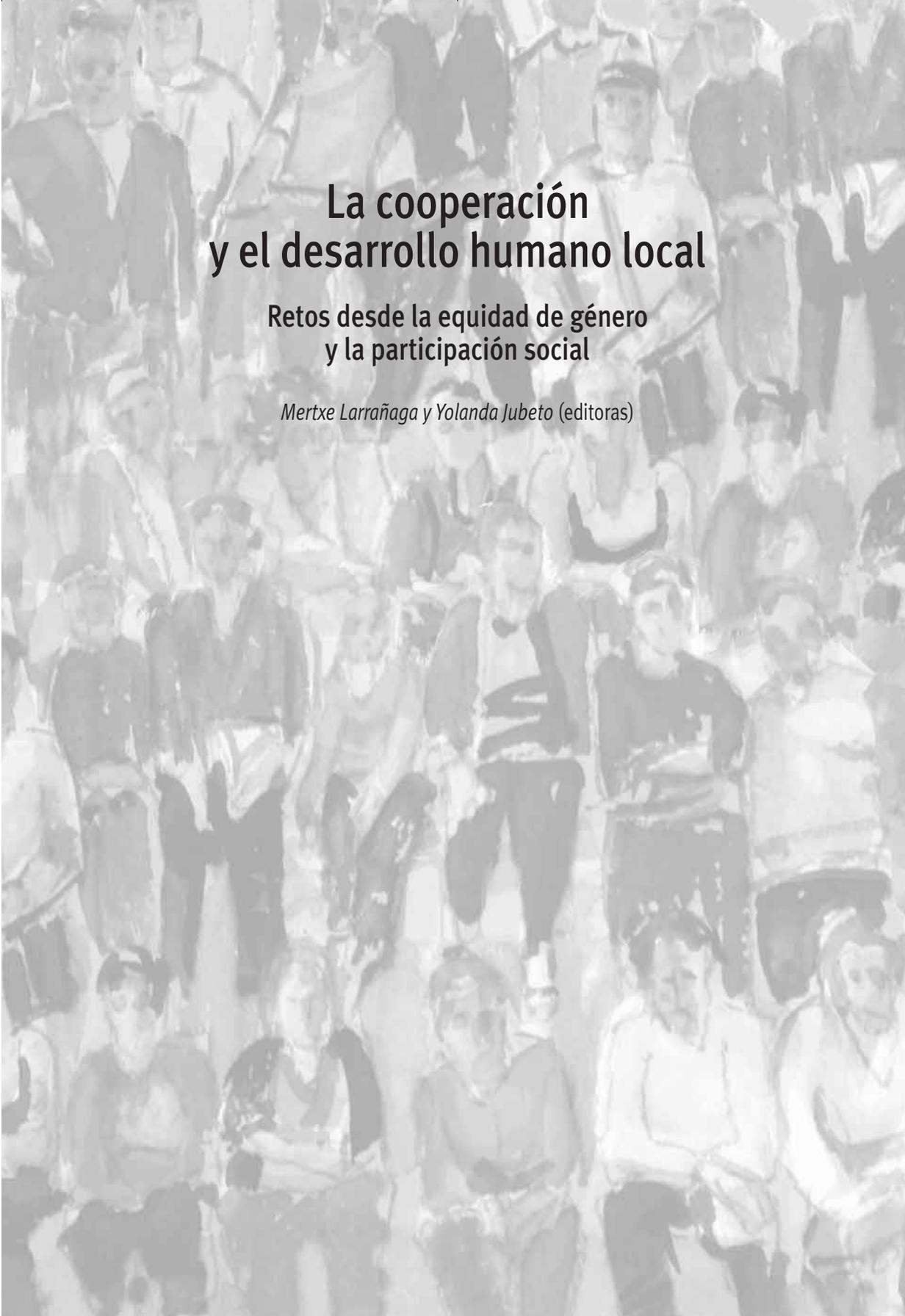
Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
NATIONAL INSTITUTE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT AND COOPERATION STUDIES





# La cooperación y el desarrollo humano local

Retos desde la equidad de género  
y la participación social

*Mertxe Larrañaga y Yolanda Jubeto (editoras)*

Esta publicación es fruto del proyecto aprobado por Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco en su convocatoria de proyectos FOCAD 2008, bajo el título: «El nuevo marco institucional de la cooperación vasca: una oportunidad para reforzar el trabajo por la equidad de género y la participación local».

El equipo de investigación ha estado conformado por: Jokin Alberdi, Gloria Guzmán, Yolanda Jubeto, Luis Guridi, Mertxe Larrañaga, María López, Iván Molina y Unai Villalba.

Financia:



Edita:



[www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es)

UPV/EHU  
Edificio Zubiria Etxea  
Avenida Lehendakari Agirre, 81 • 48015 Bilbao  
Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40  
[hegoa@ehu.es](mailto:hegoa@ehu.es)

UPV/EHU  
Carlos Santamaría  
Plaza Elhuyar, 2 • 20018 Donostia-San Sebastián  
Tel.: 943 01 74 64 • Fax: 94 601 70 40  
[maribi\\_lamas@ehu.es](mailto:maribi_lamas@ehu.es)

UPV/EHU  
Biblioteca del Campus, Apartado 138  
Nieves Cano, 33 • 01006 Vitoria-Gasteiz  
Tel.: 945 01 42 87 • Fax: 945 01 42 87  
[hegoagasteiz@ehu.es](mailto:hegoagasteiz@ehu.es)

Junio de 2011.  
D. L.: Bi-1473-91  
ISBN: 978-84-89916-57-9  
Impresión: Lankopi, S.A.  
Diseño y Maquetación: Marra, S.L.



**Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España.**

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

Licencia completa: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/>

# Índice

Prólogo	5
<i>Alfonso Dubois Migoya</i>	
Introducción	19
Renombrar la Esperanza. Pensar de forma distinta un mundo diferente	25
<i>Andrés Cabanas Díaz</i>	
Aportes del institucionalismo radical al impulso de la equidad de género en procesos de transformación social	39
<i>Yolanda Jubeto Ruiz y Mertxe Larrañaga Sarriegui</i>	
La cooperación descentralizada y la nueva arquitectura de la ayuda: la cooperación vasca en el siglo XXI	59
<i>Jokin Alberdi Bidaguren</i>	
Tendencias de la cooperación internacional en América Latina y el Caribe: estudio de caso de Guatemala	83
<i>Henry Morales López</i>	
Feminismo y cooperación descentralizada: experiencia de la Unión Nacional de Mujeres Saharaui y la Red Vasca de Apoyo a la UNMS	115
<i>Arantza Chacón Ormazabal y María López Belloso</i>	
Reflexiones sobre multiculturalidad, pueblos indígenas y participación local en Guatemala	131
<i>Gloria Guzmán Orellana e Irantzu Mendia Azkue</i>	
Desarrollo humano local y calidad participativa. Experiencias en Ecuador	155
<i>Unai Villalba Eguiluz</i>	





## Prólogo

*Alfonso Dubois Migoya*



Nos encontramos en un momento en el que el debate sobre el desarrollo se ha abierto, lo que supone un fuerte contraste con las últimas décadas, dominadas por una concepción estrecha del desarrollo que ponía todo el énfasis en el crecimiento económico, dando por supuesto que, una vez conseguido éste, se alcanzarían los demás objetivos de bienestar. Durante muchos años esta asunción de la prioridad del crecimiento ha funcionado como referencia de toda estrategia de desarrollo. Esto no quiere decir que no se produjeran discusiones sobre el mejor camino para llegar al desarrollo, pero las discrepancias que ofrecía el pensamiento oficial se limitaban a considerar qué políticas eran las más adecuadas. Sería injusto no hacer mención de las distintas corrientes críticas que a lo largo de ese periodo mostraron su desacuerdo con esos planteamientos, pero lo cierto es que tuvieron un papel secundario en la práctica del desarrollo.

El cuestionamiento de esa visión del desarrollo no nace con la crisis que se inició en el 2008, aunque sin dudar ésta lo ha profundizado y extendido. La recesión ha servido para quitar el velo que ofrecía el crecimiento aparente de la economía y mostrar la crisis de un modelo económico y social, gestada desde años atrás, más allá de los procesos coyunturales de los desajustes financieros. En realidad la crisis del desarrollo se inicia con el incumplimiento en muchos países de su objetivo más emblemático: el crecimiento económico. A lo que se añaden las crecientes dudas sobre su sostenibilidad, dado el deterioro medioambiental y el consumo excesivo de recursos naturales no renovables, que imposibilitan la universalización del modelo; y, el nuevo marco de la globalización que desencadena una serie de cambios que alteran las relaciones entre los países, ahora marcadas por una fuerte interdependencia. Y, por último, pero tal vez lo más grave, es que ve debilitada su legitimidad al no ser capaz de resolver cuestiones básicas de justicia, como la erradicación de la pobreza y una mayor igualdad entre los países y las personas.

Ante este panorama, no hay nadie que niegue la necesidad de proceder a una revisión del desarrollo tal como se ha entendido y practicado. Pero ¿qué es lo que realmente se somete a debate? Y, ¿cómo se refleja cuando se trata de reformular la cooperación al desarrollo? Si bien hay consenso en que la revisión es inevitable, no lo hay tanto a la hora de diagnosticar la naturaleza de la crisis y precisar cuáles son las propuestas más adecuadas que deben implementarse. No sólo se encuentran posiciones diferentes de lo que deba ser el desarrollo, sino que dentro de quienes comparten el actual modelo existe una amplia gama de posturas sobre cómo entender la ayuda.

Hay quienes consideran que la cooperación no es un compromiso o una obligación exigible a ningún país y, consecuentemente, quien la proponga tendrá que justificar su necesidad. ¿Por qué dar aquello que no responde a un compromiso asumido, a una obligación cierta? Además, añaden, no hace falta acudir a grandes argumentos cuando en la práctica se ha demostrado la ineficacia de la cooperación para conseguir resultados de desarrollo.

La preocupación por la eficacia ha condicionado y condiciona el debate, lo que en principio no deja de ser positivo para hacer frente a las importantes deficiencias que el sistema de ayuda mostraba. Pero, ¿qué es lo que hay que considerar para evaluar la eficacia de la cooperación? Aquí las posiciones divergen según la visión que se tenga sobre el alcance de la revisión que hay que hacer. En un extremo, están quienes ponen el énfasis en revisar los procesos, las políticas, mientras que los objetivos o prioridades permanecen inalterados o con modificaciones muy ligeras; en el otro, quienes inciden en la necesidad de revisar los propios objetivos del desarrollo y, en consecuencia, también los procesos. Las consecuencias de la revisión en ambas posiciones son muy distintas: en la primera se trata de proponer reformas de funcionamiento del sistema de la cooperación; en la segunda se considera que debe procederse a un replanteamiento de las bases del sistema, se trata de una alternativa más que de una mera reforma.

### **La tarea central: pensar el desarrollo**

Aunque pueda parecer redundante, hay que destacar que es fundamental para la cooperación preguntarse por los objetivos de desarrollo que debe perseguir. Pero a veces el discurso de la cooperación se distancia del desarrollo, como si tuviera su propia autonomía. Es producto de una visión inmediatista que considera una pérdida de tiempo y un cierto lujo intelectual preguntarse por los fundamentos del desarrollo. Pero esto es un enorme error. Como decía Keynes, las ideas de los economistas y filósofos políticos son más poderosas de lo que suele creerse, ya sean verdaderas o falsas. Y hasta quienes se creen libres de toda influencia intelectual, generalmente son esclavos de algún economista desaparecido. Con esta llamada a la cautela tan poco sospechosa, no hace falta mayor insistencia en la necesidad de revisar nuestras ideas del desarrollo. Tenemos que disponer de ideas propias, ya que si no corremos el riesgo de estar sirviendo a objetivos de desarrollo que no compartimos, sin ser conscientes de ello. Hay que aguzar la capacidad crítica y creativa para garantizar que estamos construyendo el desarrollo que consideramos valioso y deseable.

Nos engañaríamos si hurtamos la cuestión del desarrollo, porque el objetivo de la cooperación es el desarrollo. El reto fundamental, no hay que olvidarlo, es diseñar el futuro y empezar a construirlo. Esto es válido cualquiera que sea el concepto de desarrollo que se tenga. Si, además, se aboga por un desarrollo integral, eso implica encontrar las categorías conceptuales, éticas y políticas con que plantear ese objetivo dentro de la justicia o equidad. Y si, además, se considera que la cooperación al desarrollo es una propuesta importante para conseguir ese objetivo, tenemos que preguntarnos, de manera específica, por el papel que pueda tener la solidaridad en la construcción de ese futuro. Por eso, la cooperación es una especial o particular forma de entender o abordar el proceso de desarrollo. No la única, pero sí imprescindible.

El futuro no se construye improvisando, hay que tener un diseño de lo que se desea, de lo que se busca. No quiere decir que haya que formular un modelo final, cerrado y

acabado, pero sí es necesaria una propuesta de futuro que sirva de guía o referente. ¿Desde dónde elaborar ese diseño? En el contexto actual, en que la crisis cuestiona elementos centrales del modelo económico dominante, y cuyo reto es diseñar respuestas nuevas y operativas para conseguir un escenario mejor: ¿qué papel juega la cooperación? ¿Debe tener una presencia a la hora de elaborar objetivos, modos de funcionamiento, actitudes, etc. o debe pensarse como un instrumento menor cuya función no va más allá de servir para determinadas políticas sociales con objetivos muy concretos? Nuestra propuesta/respuesta es que en el momento actual hay un espacio y una oportunidad para pensar y trabajar en una cooperación ambiciosa. Pero esto implica para quienes defendemos esta postura una responsabilidad específica: hay que diseñar y hacer operativa la propuesta.

En Hegoa llevamos varios años trabajando desde el enfoque del desarrollo humano local como un proceso válido para ir dando esa respuesta. Consideramos que es una plataforma que permite el encuentro con diversas formas de entender el camino hacia el desarrollo, así como sus concreciones, siempre dentro de un marco común de prioridades. No es una toma de posición previa que se acepta de manera rígida, por el contrario es un punto de partida que exige la continua puesta a prueba de su funcionamiento en la realidad. Lo cierto es que en nuestra experiencia con muchas instituciones y organizaciones de América Latina, esta propuesta del desarrollo humano local se está mostrando fructífera.

Este esfuerzo por encontrar categorías que ayuden a entender la realidad y por elaborar estrategias de desarrollo humano que funcionen en contextos concretos es una característica central de la forma de funcionar desde el enfoque del desarrollo humano. Así, el último informe del PNUD, de 2010, destaca la necesidad de este proceso continuo: «El desarrollo humano no se trata de un conjunto de preceptos fijos y estáticos, sino de un concepto en constante evolución, cuyas herramientas analíticas se adaptan a los cambios que ocurren en el mundo. Los desafíos actuales también exigen una nueva visión a la hora de plantear políticas públicas. Para avanzar en desarrollo humano no existen fórmulas mágicas, aunque sí es posible llegar a ciertas conclusiones claras en cuanto a la formulación de políticas»<sup>1</sup>.

No se trata de hacer un discurso de buenas intenciones, sino de analizar la potencialidad y vigencia del enfoque del desarrollo humano para elaborar una estrategia de auténtica cooperación al desarrollo, que incida en el diseño del nuevo escenario. En este libro se recoge una parte de ese esfuerzo por encontrar ideas que funcionen, que sirvan para el objetivo de construir ese futuro alternativo. No es una tarea fácil, porque corre el peligro de caer tanto en una reflexión demasiado abstracta de discusión de conceptos, como en una práctica acrítica preocupada sólo por resultados tangibles. Hay que encontrar la tensión fructífera entre las dos dimensiones, siendo evi-

---

<sup>1</sup> PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 2010. La verdadera riqueza de las naciones*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2010. Disponible en: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_ES\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete.pdf) (fecha de consulta: 5/04/2011).

dente que ambas son imprescindibles. Sin duda el tener un contacto con personas y grupos comprometidos con sus sociedades da confianza en que se pueda conseguir.

## **La capacidad de definición del futuro deseable y posible**

El núcleo constitutivo del desarrollo humano local es que cada sociedad tenga la capacidad de definir y llevar adelante su futuro, lo que comporta un proceso colectivo de funcionamiento, y que éste responda a objetivos comunes propios del desarrollo humano. Esta pretensión se engancha con uno de los temas centrales del actual debate sobre el desarrollo y la cooperación, que es el papel que corresponde a los países y las distintas comunidades en la formulación de sus prioridades de desarrollo y las políticas para conseguirlas, lo que se conoce como apropiación.

La Declaración de París, del año 2005, es el documento central de la revisión de la cooperación hecha por sus propias instancias oficiales. En ella se proponen los procesos que se consideran necesarios implementar para conseguir la eficacia de la ayuda. De todos ellos, el de apropiación es sin duda el más importante. ¿Por qué introduce la apropiación? Porque se tenía la experiencia de que la condicionalidad exagerada que marcó la cooperación internacional en las décadas anteriores había sido la causa de su ineficacia y si se quería que funcionara se hacía necesaria una mayor implicación de los países. Además, era una exigencia de un principio democrático básico, ya que si se estaba proponiendo la democratización de las sociedades, difícilmente era sostenible mantener imposiciones unilaterales.

Pero ¿cómo se entiende la apropiación? No resulta aventurado afirmar que domina un enfoque tecnocrático en el planteamiento de la Declaración de París. En muchos casos la visión que se tiene de ella se limita a conseguir que los países beneficiarios acepten las políticas y reformas que se consideran correctas. Los países donantes han pretendido una reforma puramente técnica, lo que no quita para que quepa también una lectura más política de la misma. Desde el enfoque político, lo relevante son las relaciones de poder existentes entre los actores que actúan con motivaciones políticas; mientras que desde el tecnocrático se intenta circunscribir el problema a la resolución de determinados mecanismos.

Llama la atención que la Declaración de París desconozca las dimensiones del poder y la política, que se encuentran en el centro mismo de las relaciones de cooperación. Es cierto que, posteriormente, el Foro de Accra (2008) ha supuesto un aumento de la conciencia sobre las complejas y diversas realidades que constituyen los países y que deben ser objeto de atención. Hacer esta crítica no significa que se rechazan los procesos que propone, sino que se trata de situarlos en el contexto real donde deben concretarse y relacionarlos con las prioridades del desarrollo en el nuevo escenario.

Desde el movimiento de las organizaciones no gubernamentales, el pronunciamiento es más claro sobre las exigencias de la reforma. Por ejemplo, la plataforma

Better Aid<sup>2</sup> plantea promover la eficacia del desarrollo como marco que guíe las reformas de la cooperación al desarrollo internacional, lo que implica ir más allá de la Declaración de París y Accra. El marco que se necesita no debe basarse sólo en la eficacia de la ayuda sino en la eficacia del desarrollo, lo que implica avances en derechos humanos, igualdad, responsabilidad y mutua rendición de cuentas. Aunque cumplir con los compromisos de eficacia de la ayuda es imprescindible para la eficacia del desarrollo, las reformas actuales son insuficientes puesto que se centran principalmente en la ayuda. La eficacia del desarrollo consiste en el impacto de las acciones de los actores del desarrollo sobre las vidas de las poblaciones pobres y marginadas. La eficacia del desarrollo exige numerosos cambios en todos los niveles de las estructuras globales de gobernanza, incluyendo el comercio, los mercados financieros, la inversión extranjera directa y la deuda.

Desde el desarrollo humano, para que se dé esa apropiación colectiva, las personas que forman parte de esa sociedad también tienen que apropiarse, es decir, tener la capacidad de definirse cada una por sí misma. Una persona se constituye como tal cuando actúa y deja de serlo cuando no tiene capacidad para tener un futuro. Un ser humano que no puede decidir por sí mismo ve negada su condición persona. Aunque la apropiación, empieza por el nivel personal, no puede entenderse desde el individualismo. La capacidad de cada quien para elegir se realiza dentro de estructuras comunes de vida; no se puede separar el ejercicio de la libertad humana y la elección de la comunidad histórica. Lo que define y mantiene a un ser humano es su inserción en una comunidad. Los seres humanos construyen sus proyectos personales de vida en tanto se apropian en cierta forma de la particular realidad social e histórica en la que se encuentran.

Así la apropiación es un proceso que parte de la idea del bienestar individual, integra el colectivo, nos sitúa en la dimensión local y nos lleva a la global. En cada sociedad, apropiarse del futuro implica un cambio profundo de reglas de juego, de procesos que permitan la convivencia armónica de esa pluralidad de futuros emergentes. Un reto que, igualmente, debe darse dentro de cada sociedad con las diferentes apropiaciones que cada quien hace de la realidad en que se encuentra. Dicho en otros términos, no puede hablarse de apropiación sin procesos de participación individual y grupal que impliquen la capacidad de incidir en la definición e implementación del bienestar. Al mismo tiempo, una lectura *fuerte* de la apropiación exige la emergencia de una sociedad global más participada y participativa donde todos los países puedan realmente hacer valer sus propuestas de desarrollo, lo que implica un nuevo multilateralismo activo eliminando imposiciones imperialistas.

## Mujeres y desarrollo humano

Dentro de esa necesidad de procesos efectivos de participación, una cuestión central del proceso de apropiación es asegurar que las mujeres tengan la capacidad de

---

<sup>2</sup> Better Aid aglutina a más de 700 organizaciones de la sociedad civil que vienen trabajando sobre la eficacia de la ayuda desde el año 2007. Para mayor información, ver: [www.betteraid.org](http://www.betteraid.org).

apropiarse de su futuro, tanto colectiva y como individualmente. No puede afirmarse que se produce un verdadero desarrollo humano local si la definición del futuro colectivo deseable y posible no ha sido fruto de la participación real de todas las personas en igualdad de condiciones. Por ello es necesario prestar atención a que los colectivos que tradicionalmente se han visto relegados a posiciones de inferioridad en la toma de decisiones, y especialmente las mujeres, tengan la oportunidad efectiva de participar en ese proceso. Desde el desarrollo humano no puede haber una definición de los objetivos de bienestar sin la presencia de las mujeres y de sus reivindicaciones específicas. No se trata sólo de asegurar un cauce formal de participación, sino que se considere de manera particular la situación de las mujeres a la hora de precisar el bienestar. Sólo desde esta toma de postura será posible una propuesta de bienestar colectivo sensible al género, que contemple combatir las desigualdades entre hombres y mujeres.

Proponer objetivos generales de desarrollo humano no sólo no es suficiente para asegurar que se tiene en cuenta la situación de las mujeres, sino que incluso puede llevar a que se mantengan las desigualdades. Es cierto que el paradigma de desarrollo humano abre muchas posibilidades para la transformación de las relaciones de género y la mejora de las condiciones de las mujeres, posibilidad que no permite una visión más economicista del desarrollo. Pero también es verdad que no puede darse por sentado que eso ocurra. No es una teoría normativa completa, ni una teoría de la justicia, por lo que necesita de concreciones para evaluar los funcionamientos y las capacidades. Es, pues, un enfoque abierto no un modelo acabado, que debe evolucionar para poder ofrecer un marco capaz de una redefinición que recoja las exigencias para la igualdad de género. En definitiva, requiere que se propongan categorías teóricas, indicadores y políticas propias del desarrollo humano, pero que tengan en cuenta a las mujeres. Necesita acudir a los análisis que desde diversas posiciones ha venido haciendo el feminismo e integrarlos a los principios del desarrollo humano.

A nivel teórico las economistas feministas han desarrollado un marco alternativo que va más allá de reparar la exclusión y discriminación de las mujeres, y las desigualdades de género. Se trata de un marco que conceptualiza el conjunto de la economía, la esfera del mercado y del no mercado, el trabajo pagado y no pagado, la producción y la reproducción social del cuidado. Los conceptos económicos feministas tienen muchos puntos de contacto con las economías morales que se basan en la cooperación, la reciprocidad, se orientan hacia las necesidades y enfatizan la importancia del dar y del cuidado para satisfacer las necesidades.

¿Hasta qué punto se corresponden estas pretensiones con el paradigma del desarrollo humano? Para el PNUD el objetivo de desarrollo sobre la igualdad entre hombres y mujeres es indivisible del objetivo de desarrollo humano. Pero también es cierto que en la práctica todavía falta mucho camino por recorrer y que el enfoque de género no se contempla con la transversalidad y fuerza necesarias. Una tarea pendiente es

avanzar en la conexión entre perspectiva de género y desarrollo humano y elaborar categorías de análisis que permitan el diseño de estrategias de desarrollo humano cada vez más inclusivas de la realidad de las mujeres.

En esta línea, una cuestión estratégica se encuentra en la introducción del cuidado como parte esencial del bienestar. Como señalaba el informe de UNRISD, la economía política y social del cuidado es fundamental para la igualdad de género<sup>3</sup>. La forma en que la provisión de cuidados se organiza y distribuye entre el hogar, el mercado, el Estado y las instituciones sin fines de lucro tiene implicaciones importantes tanto para quienes tienen acceso a un adecuado cuidado como para quienes asumen la carga que representan los cuidados. Aunque de forma creciente la cuestión del cuidado figura en las agendas de investigación y de política de los países industrializados avanzados, no se trata de una tendencia generalizada.

La desigualdad es fundamental en el desarrollo humano: las diferencias en las capacidades se traducen en resultados imposibles de validar como justos. Cuando se trata la desigualdad desde la visión de las mujeres surgen formas novedosas de plantearla que requieren de políticas especiales que ahora no se contemplan. Por ejemplo, la desigualdad afectiva que se produce cuando las cargas y beneficios de las formas de trabajo de cuidado, amor y solidaridad se encuentran desigualmente distribuidas y cuando esta distribución desigual priva a quienes trabajan en esos campos de importantes bienes humanos, incluyendo un adecuado sustento y cuidado de uno mismo<sup>4</sup>.

¿Cómo crear un nuevo enfoque del cuidado y establecer políticas democráticas del cuidado? Para generar un sentido de solidaridad, UNRISD, en el informe antes citado, propuso recurrir a un componente básico, y menospreciado, del cuidado: la parte receptora. Solo si se piensa en *todos* los seres humanos –no únicamente en los frágiles y vulnerables– como *receptores* continuos de cuidados podrá lograrse la unidad de los *proveedores* de cuidados. Cuanto más conscientes seamos de nuestras propias vulnerabilidades, seremos menos propensos a distanciarnos del cuidado y tendremos mayores posibilidades de percibirlo como una actividad que es fundamental, y no marginal, para nuestras vidas. En la propuesta de redefinición del bienestar desde el desarrollo humano, esta dimensión de los cuidados es esencial. Y en ese esfuerzo la consideración de la dependencia como categoría general es fundamental. Todavía no se ha tomado conciencia de la realidad de la dependencia como un factor imprescindible de cualquier vida, no sólo cuando se tienen en cuenta circunstancias muy específicas o extremas. La redefinición del sentido de la dependencia no como un problema sino como una categoría de nuestra existencia es un reclamo desde categorías feministas que supone un aporte esencial en la redefinición del bienestar humano.

<sup>3</sup> UNRISD, *La economía política y social del cuidado*, Ginebra, 2009. Disponible en: <http://www.unrisd.org>.

<sup>4</sup> LYNCH, Kathleen, BAKER, John y LYONS Maureen, *Affective Equality. Love, Care and Injustice*, 2009.

## La dimensión colectiva del desarrollo humano

Una cuestión central es cómo se entiende lo local desde esta visión alternativa. Normalmente tiende a identificarse lo local con una determinada adscripción administrativa, local o departamental. Y aunque en muchos casos se pueda asimilar nuestro objeto de estudio con una de esas delimitaciones territoriales, lo decisivo de lo que consideramos como espacio local es que en él sea posible un proyecto común. O dicho de otra forma, es aquel espacio donde las personas puedan comprender y vivir el proceso de desarrollo como suyo en cuanto colectividad. Pero es necesario añadir otro elemento central. No es suficiente que los actores locales sigan las mismas reglas del juego y se planteen ciertas normas cooperativas para alcanzar el bienestar común; desde el desarrollo humano se requiere que los proyectos estratégicos que comparten tengan una referencia de justicia y no sean excluyentes para determinados sectores. Para ello tienen que darse interrelaciones y reconocimientos interpersonales y entre grupos territoriales; y deben tener como principio que el bienestar de cada parte depende del bienestar de las otras, o que la expansión de las oportunidades de cada uno depende del desarrollo del conjunto.

Esta definición enfatiza la importancia que la dimensión colectiva tiene en la propuesta del desarrollo humano local, en dos sentidos. El primero, que el bienestar colectivo tiene un valor por sí mismo, no solamente como instrumento para conseguir el bienestar de las personas. Según la consideración que se tenga de los contenidos sociales o colectivos del desarrollo, más débil o más fuerte, se dará una distinta interpretación de lo que significa la esfera local. Si se empequeñecen los contenidos colectivos, lo local se convierte en una mera opción funcional que permite atender mejor determinadas condiciones para que las personas alcancen la vida que consideran más valiosa: el desarrollo local no es más que algo instrumental para ese fin. Si, por el contrario, se considera que la esfera de lo local es el espacio idóneo para que existan y funcionen las estructuras comunes necesarias para que se realice el desarrollo humano, entonces el desarrollo humano local es un objetivo en sí mismo. En definitiva, se resalta la importancia de los objetivos comunes como un valor en sí mismo, que es clave para este enfoque.

En un segundo sentido, la dimensión colectiva supone prestar atención a las relaciones que se dan entre los distintos agentes, individuales y sociales, en la definición de sus objetivos y en la forma de alcanzarlos. El desarrollo consiste en el funcionamiento adecuado de todos los agentes involucrados en el proceso común de decisión sobre su futuro. En otras palabras, no hay desarrollo si no hay la capacidad de poner en marcha un proceso colectivo. Por eso las relaciones entre los agentes resultan cruciales. ¿Qué condiciones tienen que darse en la interacción de todas las partes para que estas puedan funcionar como un colectivo? El análisis de las capacidades no puede limitarse a cada uno de los agentes. Lo decisivo es cómo esas capacidades interactúan y consiguen producir resultados de bien común y particular. Así la dimensión de las relaciones es fundamental. Dos sociedades con las mismas capacidades en sus personas e instituciones consideradas aisladamente pueden tener resultados

muy distintos según cómo se articulen entre ellas. El bienestar colectivo implica ese buen funcionamiento. Analizar el desarrollo es entender cómo y porqué se producen sinergias positivas entre los agentes. Se puede decir que se trata de la capacidad del sistema en su conjunto. Esto es lo que llamaríamos capacidad del sistema.

La capacidad de una sociedad, que engloba tanto a personas individuales como a instancias colectivas de cualquier nivel, no puede entenderse como la simple agregación de capacidades individuales y colectivas. Cuando El PNUD plantea el desarrollo de las capacidades, distingue tres niveles diferentes: el individual, el colectivo y el sistema o entorno. Este último engloba la actuación de los anteriores y tiene una especial relevancia porque es el que permite no sólo el mejor funcionamiento de ellos sino la eficacia en alcanzar resultados comunes.

De acuerdo con lo anterior, podemos definir el desarrollo humano local como la capacidad de una colectividad para definir y llevar adelante su futuro, lo que comporta un proceso colectivo de funcionamiento que permita la creación y desarrollo de esa capacidad. En este sentido, Baser y Morgan<sup>5</sup> proponen como definición de capacidad: la habilidad global de un sistema para crear valor público, o la combinación emergente de capacidades colectivas e individuales que permite a un sistema humano crear valor. Diríamos que se consigue ese valor añadido, o *valor público*, si éste se evalúa en función de los criterios normativos del desarrollo humano.

Es posible mejorar el funcionamiento del conjunto de una sociedad aplicando políticas que ayuden a la interrelación eficaz entre los agentes. Pero difícilmente esas medidas alcanzarán resultados de bienestar colectivo sin la existencia de objetivos comunes. No es posible pensar en capacidades de relación fuertes sin ellos, más bien su calidad y grado de aceptación impulsarán la creación de capacidades colectivas específicas. En resumen, sin preocupaciones comunes, el esfuerzo colectivo no encuentra estímulos.

Esta capacidad se hace especialmente necesaria en momentos de cambio que exigen profundas innovaciones institucionales, no sólo formales sino, muy especialmente, de valores, actitudes, incentivos, etc. Para ello se requiere de un proceso de desarrollo de las capacidades que consiga vencer las resistencias al cambio, que refuerce la creatividad y la resiliencia. El desarrollo de las capacidades contiene, a nuestro juicio, el potencial de convertirse en una herramienta teórica y política clave para el análisis y la práctica de los aspectos colectivos del desarrollo humano local.

Es necesario advertir que el término del desarrollo de las capacidades se suele asociar con la ayuda o asistencia técnica y así aparece en las políticas del Banco Mundial y la OCDE. Es una muestra del interés de los donantes para conseguir que la coopera-

---

<sup>5</sup> BASER, Heather y MORGAN, Peter, *Capacity, Change and Performance*. Study Report. European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht, 2008. Disponible en: [www.ecdpm.org/pmb21](http://www.ecdpm.org/pmb21).

ción se realice de manera eficaz y con una visión estratégica, la que lleva a poner el énfasis en la mejor de las prácticas. Sin embargo, el desarrollo de las capacidades, tal como lo entendemos, va más allá del ámbito de la cooperación y se revela como una propuesta útil para el estudio de los procesos de desarrollo humano local. No se puede olvidar el carácter normativo propio de nuestro enfoque, que quiere decir que no todos los procesos de desarrollo de capacidades son valiosos, sino que será necesario evaluar cuáles conducen a resultados del bienestar propio del desarrollo humano y cuáles no, teniendo en cuenta que algunos incluso pueden ser negativos para conseguir esos objetivos.

Como se ha querido mostrar, el desarrollo humano local debe entenderse como una propuesta del desarrollo humano que pone su énfasis en la dimensión colectiva, no tanto como la mera consideración de las esferas municipal o provincial. O, expresado de otra manera, supone dar toda la fuerza a los aspectos estructurales y ampliar una visión anterior demasiado centrada en las personas. Así lo reconoce el reciente Informe de Desarrollo Humano antes citado, al señalar como esta dimensión individual no es suficiente y que el desarrollo humano «trata de sostener los logros obtenidos en el tiempo, de luchar contra los procesos que empobrecen a la gente y de frenar la opresión y la injusticia estructural. Para ello, son esenciales los principios pluralistas de equidad, sustentabilidad y respeto por los derechos humanos». Y asimismo destaca que el desarrollo humano supone «mantener la deliberación y el debate y en dejar siempre la puerta abierta a la discusión. Son las personas quienes, individualmente o en grupo, dan forma a estos procesos. El paradigma del desarrollo humano es aplicable a todos los países, ricos y pobres, y a todos los seres humanos. Es lo suficientemente flexible, sólido y activo como para servir de modelo en el próximo siglo»<sup>6</sup>.

Las propuestas globalizadoras que negaban las esferas de autonomía locales empiezan a decaer y se hace más evidente que la construcción de los nuevos lazos globales no podrá realizarse sin partir de sociedades locales integradas y cohesionadas. La creciente globalización debe ser más una oportunidad de creación de nuevas relaciones que un producto ya conformado al que amoldarse las relaciones. La interdependencia puede y debe ser dirigida hacia la elaboración de un marco en que la convivencia humana internacional sea más equitativa. No es cierto que haya un modelo prefijado de globalización, ni que las tecnologías impongan una forma concreta de actuar.

La sociedad global será realmente interdependiente si se construye desde abajo, si no será una sociedad dependiente de y dominada por los poderes de las potencias. Así, la participación se convierte en un elemento clave del momento actual. Para que este proceso desemboque en un resultado marcado por la cooperación y el encuentro será necesaria la participación activa de todos los países y sociedades, si no las garantías de que se consiga ese resultado serán escasas.

---

<sup>6</sup> Ver referencia, nota 1.

Plantear el desarrollo humano local implica tener un proyecto de una sociedad global distinta, que recoja la diversidad de visiones de bienestar dándoles la oportunidad de realizarse, al mismo tiempo que busca la convivencia positiva entre ellas. Nada más lejos que entender esta propuesta como un proceso idílico donde todas las partes se encuentran de acuerdo. El desarrollo humano debe enfrentar las injustas relaciones de poder que se resisten a abandonar sus privilegios de control y dominación. El proceso será complicado y difícil. Como decíamos al principio, sin un diseño es imposible participar activamente en el debate actual sobre la sociedad que deseamos. Nuestra propuesta es una más entre otras e, indudablemente, puede ser discutida y confrontada con las experiencias de las personas y las sociedades. Este libro es una oportunidad de entablar ese diálogo y esperamos que esto ocurra realmente.





## Introducción





Este libro se enmarca en el proyecto de investigación *El nuevo marco institucional de la cooperación vasca: una oportunidad para reforzar el trabajo por la equidad de género y por la participación en el espacio local* financiado por el Gobierno Vasco en la convocatoria FOCAD 2008.

La investigación ha tenido una duración de dos años y ha sido realizada por un equipo de ocho personas<sup>7</sup> en el Instituto Hegoa de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. El objetivo principal del estudio ha consistido en aportar elementos claves para la mejora de la calidad de la cooperación descentralizada vasca desde el marco del Desarrollo Humano Local (DHL). Más específicamente, a nivel teórico, se ha reflexionado sobre las aportaciones de dos ejes fundamentales del DHL –la equidad de género y la participación popular– en el fomento de las capacidades individuales y colectivas que posibilitan un mayor bienestar a las personas. En la parte más aplicada del análisis, se ha hecho seguimiento de los proyectos de cooperación de las principales instituciones vascas durante una década (1998-2008) llevados a cabo en cuatro países que se encuentran entre los mayores receptores de fondos vascos: Perú, Guatemala, Ecuador y la RASD. Con este contraste se pretendía, partiendo de una base cuantitativa, realizar una valoración principalmente cualitativa para conocer e identificar factores determinantes para el avance del DHL. Así como las buenas prácticas de los diversos actores de la cooperación descentralizada vasca, concediendo especial importancia a las mujeres y hombres de los colectivos que han participado en estos proyectos tanto en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) como en los países con los que se ha colaborado.

La base teórica de toda la investigación ha sido el enfoque del Desarrollo Humano Local (DHL) por considerar que es un marco apropiado para estudiar la incidencia de la cooperación vasca en los procesos de bienestar de las comunidades en las que actúa. El DHL es un enfoque aún en construcción y es necesario seguir investigando en los vínculos entre las estructuras sociales y los resultados de bienestar, de manera específica en los espacios locales (siempre teniendo en cuenta las interdependencias con los espacios considerados más supralocales). Es precisamente ese deseo de seguir avanzando en la comprensión y en la construcción del enfoque de DHL el que nos ha impulsado a elaborar la publicación que ahora presentamos.

El hilo conductor que guía todas las aportaciones de esta publicación es la reflexión en torno a dos ejes fundamentales del desarrollo humano local, la equidad de género y la participación social, con el fin de que sirvan para avanzar tanto en el desarrollo teórico de esta propuesta como en sus aplicaciones más prácticas de cara, sobre todo, a mejorar la cooperación. En algunos casos la reflexión es eminentemente teórica y, siempre con la mirada puesta en el futuro. Se trata también de recuperar aportaciones de propuestas planteadas en el pasado. En otras el objetivo es estudiar y

---

<sup>7</sup> El grupo ha estado integrado por Jokin Alberdi, Luis Guridi, Gloria Guzmán, Mertxe Larrañaga, María López, Iván Molina, Unai Villalba y Yolanda Jubeto, quien lo ha coordinado.

extraer lecciones de experiencias más prácticas, estén o no localizadas en contextos concretos. Las iniciativas analizadas corresponden a los países en los que se ha centrado la investigación.

Este libro consta de tres partes. La primera es de carácter claramente teórico y en ella se plantea una reflexión en torno al estado de la cuestión y al devenir del desarrollo. En la segunda parte se abordan cuestiones más concretas relacionadas con la cooperación al desarrollo y el tercer bloque se centra en dos ejes fundamentales del Desarrollo Humano como son la participación social y la equidad de género. Evidentemente estos tres bloques no son compartimentos estancos ni están cerrados y casi todas las contribuciones combinan la reflexión teórica con otra más aplicada. Asimismo, casi todas ellas plantean conjuntamente cuestiones relacionadas con el desarrollo humano en general y con dos de sus ejes centrales –la equidad de género y la participación– así como con el papel de la cooperación en los procesos de desarrollo.

En este tiempo de incertidumbres e ilusiones el primer artículo de Andrés Cábanas<sup>8</sup> parte de la necesidad de un nuevo modo de producción de conocimiento. En la búsqueda de alternativas integrales y estructurales para la economía, la sociedad, la cultura y la convivencia. Mira al futuro con esperanza basándose en la complementariedad de diversos saberes: propone volver la mirada al pasado, a las cosmovisiones indígenas y enriquecerlas con corrientes más actuales como el feminismo, porque los nuevos paradigmas son tanto construcción original como recuperación de aportes teóricos y de otras formas de entender el mundo.

En esa misma clave de búsqueda de alternativas para el futuro, Yolanda Jubeto y Mertxe Larrañaga<sup>9</sup> parten de aportes teóricos gestados en otro tiempo, en el institucionalismo radical estadounidense, y lo hacen desde una perspectiva feminista con la convicción de que puede aportar claves para avanzar en el desarrollo humano. Precisamente hoy en día, en momentos de indudables tensiones, analizar el papel del estado y la gobernanza se ha convertido en una prioridad. El estudio de estas instituciones permite conocer las aportaciones de la política pública en la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de mujeres y hombres, y en la reducción de las brechas que existen en su calidad de vida.

En el segundo bloque del libro, Jokin Alberdi<sup>10</sup> analiza la cooperación descentralizada y la nueva arquitectura de la ayuda a través de la experiencia vasca. Esta se ha caracterizado por la búsqueda de un modelo propio en el que han ido cobrando mayor fuerza las razones altruistas y solidarias frente a las económicas, comerciales y

---

<sup>8</sup> Andrés Cábanas es periodista y escritor, nacido en A Coruña, Galiza y residente en Centroamérica desde 1985.

<sup>9</sup> Yolanda Jubeto y Mertxe Larrañaga son doctoras en economía, profesoras del departamento de Economía Aplicada I de la UPV/EHU e investigadoras de Hegoa.

<sup>10</sup> Jokin Alberdi es doctor en derecho, profesor del departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho de la UPV/EHU e investigador de Hegoa.

simbólicas de épocas anteriores. A pesar de ello, la cooperación vasca tampoco se ha librado de la tendencia a la profesionalización, institucionalización y debilitamiento del papel político de otras cooperaciones descentralizadas.

Henry Morales<sup>11</sup> analiza la cooperación internacional en América Latina, especialmente en Guatemala, y subraya, entre otras cuestiones, que la ayuda externa debe concebirse como un factor de complementariedad a los esfuerzos nacionales para la inversión social. Así, se evitaría suplir las responsabilidades del estado, quien debería establecer políticas fiscales progresivas para contar con los recursos financieros necesarios para la inversión pública. Destaca asimismo que en la medida que se fortalezca la cooperación horizontal Sur-Sur, que es una de las modalidades de colaboración y solidaridad más innovadoras entre países latinoamericanos, éstos podrán estrechar sus lazos de solidaridad, fortalecer las relaciones políticas y aumentar la capacidad de intercambios con mayor reciprocidad y horizontalidad.

Arantza Chacón y María López Belloso<sup>12</sup>, haciendo de puente hacia el tercer bloque del libro, reflexionan en torno al papel de la cooperación descentralizada vasca en la inclusión del discurso feminista a las realidades del Sur y lo hacen estudiando el papel de la Red Vasca de apoyo a la Unión Nacional de Mujeres Saharaui en la incorporación del discurso de género a su agenda. Esto les permite indagar en la relevancia adquirida por el feminismo islámico o musulmán en el marco del feminismo global analizando puntos de encuentro, divergencia y complementariedades con el feminismo occidental. Entre los muchos retos que tiene hoy la UNMS está el buscar equilibrios para dar respuesta a las necesidades básicas de su pueblo y atender a sus intereses estratégicos como mujeres, manteniendo posiciones en espacios de poder.

En el primero de los artículos del tercer bloque, Gloria Guzmán e Irantzu Mendia<sup>13</sup> abordan conjuntamente la participación y la equidad de género y lo hacen desde la materialización del multiculturalismo en el ámbito local en un país, Guatemala, que se define como nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. Subrayan que el criterio normativo aplicable al multiculturalismo debe ser la igualdad partiendo de que, si bien la diferencia es un hecho, ésta debe abordarse según genere o no desigualdades. Alertan asimismo de las trampas de la participación desde un discurso del multiculturalismo que apuesta por la diversidad al tiempo que se acompaña de políticas excluyentes que persisten en la idea de diferencia como inferioridad.

<sup>11</sup> Henry Morales es investigador y activista social guatemalteco, doctor en economía con la especialidad en economía del desarrollo y cooperación internacional y coordinador general del movimiento Tzuk Kim-pop.

<sup>12</sup> Arantza Chacón es responsable de proyectos de la Asociación de Amigas y Amigos de la RASD de Vitoria-Gasteiz y miembro del colectivo GARAPEN BIDEAN, Taller para los Derechos Humanos y el Desarrollo. María López Belloso es profesora del departamento de Derecho Público de la UPV/EHU e investigadora de Hegoa en el grupo sobre DHL y Seguridad Humana.

<sup>13</sup> Gloria Guzmán, con estudios de postgrado sobre género, desarrollo y cooperación internacional, es feminista salvadoreña e investigadora de Hegoa. Irantzu Mendia es profesora del departamento de Sociología de la UPV/EHU e investigadora de Hegoa en el grupo sobre DHL y Seguridad Humana.

Finalmente, Unai Villalba<sup>14</sup> aborda la participación como un medio y un fin de los procesos de desarrollo humano y desarrollo local. Desde algunas experiencias y análisis recientes centrados en Ecuador, ilustra cuáles son los retos para aumentar la calidad de la participación y cuáles las claves que permiten considerar la participación social como intrínseca al desarrollo humano local y, a su vez, como herramienta fundamental para el empoderamiento y sostenibilidad de cualquier proceso. Las experiencias ecuatorianas confirman que el fortalecimiento de la sociedad civil o la existencia de una fuerte organización social autónoma son las principales garantías para una participación efectiva y transformadora. En ambos casos hace falta seguir trabajando por el empoderamiento de las mujeres.

No queremos concluir esta introducción sin expresar nuestro más sincero agradecimiento por supuesto a quienes han participado en esta publicación pero también a todas aquellas personas que nos han acompañado en el tiempo que ha durado la investigación base de este trabajo y de las que hemos aprendido mucho así como a Sergio Campo y Silvia Piris por su esfuerzo en la corrección y revisión de los textos.

Las editoras

---

<sup>14</sup> Unai Villalba es profesor del departamento de Economía Aplicada I de la UPV/EHU e investigador de Hegoa.



## Renombrar la esperanza: pensar de forma distinta un mundo diferente

*Andrés Cabanas Díaz*

En sentido contrario a la profecía del fin de la historia y el triunfo del pensamiento único, América Latina es hoy un hervidero de propuestas, alternativas y resistencias. Nada permanece ajeno a la discusión: la organización, la cultura, la ciencia, la epistemología, la modernidad, la necesidad de nuevos paradigmas más allá de simples reformas o cambio de contenidos.

Esta búsqueda cuestiona, además del pensamiento y el modelo hegemónico, las formas tradicionales de producción del conocimiento: critica el eurocentrismo y el racismo ontológico, recupera las sabidurías de los pueblos originarios y considera que el conocimiento se construye no solo desde la razón sino desde todas las potencialidades del ser humano integral, incluidos los sentimientos y los instintos. El nuevo mundo pensado y soñado debe ser igualmente renombrado: no hay subversión posible si no va acompañada de la reinención de las palabras.

La encrucijada entre lo viejo y lo nuevo por construir, plantea retos para el trabajo de los movimientos sociales, para la investigación social y, en particular, para la Cooperación Internacional: modelo en muchas ocasiones de inmovilismo, marcos preestablecidos, fórmulas abstractas y universales -palabras que a fuerza de usarse sin provocar cambios se vacían de contenido-.

El desafío es fascinante: volver a pensar un mundo en reconstrucción. Volver a nombrar la utopía y la esperanza.



## Por qué escribimos

*Roque Dalton*

Uno hace versos y ama  
la extraña risa de los niños,  
el subsuelo del hombre  
que en las ciudades ácidas disfraza su leyenda,  
la instauración de la alegría  
que profetiza el humo de las fábricas.

Uno se va a morir,  
mañana,  
un año,  
un mes sin pétalos dormidos;  
disperso va a quedar bajo la tierra  
y vendrán nuevos hombres  
pidiendo panoramas.

Preguntarán qué fuimos,  
quienes con llamas puras les antecedieron,  
a quienes maldecir con el recuerdo.

Bien.

Eso hacemos:  
custodiamos para ellos el tiempo que nos toca.

## El tamaño de nuestra soledad

*Gabriel García Márquez (discurso de aceptación del Premio Nobel en 1982)*

La interpretación de nuestra realidad con esquemas ajenos solo contribuye a hacernos cada vez más desconocidos, cada vez menos libres, cada vez más solitarios [...] ¿Por qué la originalidad que se nos admite sin reservas en la literatura se nos niega con toda clase de suspicacias en nuestras tentativas tan difíciles de cambio social? ¿Por qué pensar que la justicia social que los europeos de avanzada tratan de imponer en sus países no puede ser también un objetivo latinoamericano con métodos distintos en condiciones diferentes?

Este es, amigos, el tamaño de nuestra soledad.

### 1. Entre el pensamiento único y el debate estimulante

En 1992, el politólogo estadounidense Francis Fukuyama anticipa un futuro sin ideologías y concibe la democracia liberal y la economía de mercado como «únicas alternativas viables para la sociedad actual». La historia, afirma, es «direccional, progresiva y culmina en el moderno Estado liberal» (Fukuyama, 1992).

Fukuyama escribe en un contexto de hegemonía capitalista y de los Estados Unidos: caída del muro de Berlín, reunificación alemana, crisis del socialismo real, derrota

electoral (¿ética?, ¿ideológica?) de la revolución sandinista, invasión estadounidense a Panamá que remarca las fronteras del imperio... La predicción resulta tajante: «Lo que podríamos estar presenciando no solo es el fin de la guerra fría, o la culminación de un periodo específico de la historia de la posguerra, sino el fin de la historia como tal: esto es, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma final de gobierno humano [...] porque el liberalismo ha triunfado fundamentalmente en la esfera de las ideas y de la conciencia [...] Hay razones importantes para creer que este es el ideal que *a la larga* se impondrá en el mundo material» (*Ibíd.*).

Este conjunto teórico es definido como *pensamiento único* por Ignacio Ramonet, director de Le Monde Diplomatique: pensamiento «arrogante, altanero, insolente y nuevo dogmatismo [...] que nos atrapa y nos empapa en una especie de doctrina viscosa que, insensiblemente, devuelve cualquier razonamiento rebelde, lo inhibe, lo perturba, lo paraliza y acaba por ahogarlo» (Ramonet, 1995). La continuación natural del pensamiento único es la desmovilización social, la desideologización, especialmente el abandono de los referentes marxistas, la aceptación (¿resignada?) de las desesperanzas, el fin de los grandes sueños de transformación integral, de las utopías revolucionarias, aunque sospechemos, como el ensayista y crítico literario John Berger, que «el tiempo de la victoria es siempre corto y aquel de la derrota es incommensurablemente largo» (Berger, 2010). Más que un pronóstico o una hipótesis, el fin de la historia así formulado parece un intento de comenzar de cero: «una orden para borrar el pasado y lo que nos contó en todas partes» (*Ibíd.*).

En vez de este pensamiento homogéneo se impone en los últimos años el debate enriquecedor y complejo. Frente al fin de las utopías, se cuestionan todas las formas de organización y se plantea el inicio de una nueva etapa en la civilización, para construir una sociedad fundamentada en la relación armónica con la naturaleza, la participación directa, el equilibrio, la complementariedad, el consenso como principio político fundamental...

Como alternativa integral al modelo económico neoliberal vigente, se propone la necesidad de desmercantilizar la naturaleza y la economía, así como el rechazo a la acumulación y el crecimiento indefinidos.

Contrario al *sin sentido* de las ideologías, emerge el socialismo del siglo XXI, o los socialismos, a partir del convencimiento de que actores e identidades plurales actúan simultánea y complementariamente contra todos los sistemas de opresión, adoptando diversos nombres: socialismo del siglo XXI, socialismo del buen vivir para el sociólogo Boaventura de Sousa Santos, diálogo de paradigmas emancipadores (socialismo, feminismo) al estilo de los planteados en La Habana desde 1993, buen vivir con armonía y equidad en la cosmovisión de los pueblos indígenas, buen vivir desde y con las mujeres...

El final de la historia resulta predicción mal formulada. En 1994 el movimiento zapatista mexicano cuestiona el dominio absoluto del mercado y la homogeneización de pueblos

e identidades; a fines de los noventa se inician las movilizaciones altermundistas que plantean otra globalización, otro mundo posible; en la primera década de este siglo llegan al gobierno de países de América del Sur partidos de izquierda, a pesar de la complejidad y límites de la transición posneoliberal y de las dificultades de superar modelos económicos extractivistas y desarrollistas, representantes de pueblos originarios acceden al poder en Bolivia, lo que implica la hegemonía política de nuevos actores y visiones fundamentados en las cosmovisiones originarias; movimientos indígenas, de mujeres, sin tierra, sin techo, comunidades enteras emergen y se constituyen como sujetos portadores de alternativas a la homogeneización prevista. No hay punto y final sino, como en la lucha por la memoria, un nuevo punto y seguido.

América Latina es hoy, en vez de un escenario de política sin conflicto, de contradicciones suavizadas, de disputas diluidas, de debates innecesarios... un hervidero de propuestas, alternativas, revisiones, reinventiones y resistencias. «Por primera vez en 500 años hay movimientos hacia una verdadera independencia y separación del mundo imperial; se están integrando países que históricamente han estado separados. Esta integración es un prerrequisito para la independencia. Históricamente, Estados Unidos ha derrocado un gobierno tras otro; ahora ya no puede hacerlo», afirma el lingüista Noam Chomsky en septiembre de 2009, durante la conmemoración de los 25 años de vida del diario mexicano *La Jornada*. América Latina, concluye Chomsky, es hoy «el lugar más estimulante del mundo».

## 2. Una nueva propuesta civilizatoria

Este debate enriquecedor, no exento de contradicciones, se desarrolla en el marco de la crítica al neoliberalismo como modelo, al capitalismo como sistema, a la racionalidad dominante. Se critica un modelo de vida que es en realidad un paradigma de destrucción, basado en la supuesta infinitud de los recursos y en el dominio de los mismos: vivir con más cosas, acumulando, consumiendo indefinidamente, de forma competitiva y no solidaria, individual y no comunitaria.

Se rechaza la vinculación del progreso-desarrollo con la acumulación mecanicista e interminable de bienes que, al generar expectativas de «crecimiento económico y consumo ilimitado», carece de viabilidad, según el economista ecuatoriano Alberto Acosta (2010).

Se cuestiona la visión antropocéntrica del progreso, el desarrollo humano a costa del dominio y explotación de los bienes naturales, la reducción de la naturaleza a objeto (recurso, mercancía, capital). «La voracidad por acumular el capital forzó a las sociedades humanas a subordinar a la naturaleza. [...] Debemos dejar de ver los recursos naturales como una condición para el crecimiento económico o como simple objeto de las políticas de desarrollo» (*Ibid.*). El intelectual aymara boliviano Fernando Huacani explicita además la deriva machista del antropocentrismo: «La cosmovisión individual antropocéntrica surge de la concepción de que el ser humano es el rey de

la creación y el mito de la creación, donde la mujer sale de la costilla del varón, lo que genera el machismo» (Huanacuni, 2010).

Nada permanece ajeno a la discusión: la organización, la cultura, las miradas, la ciencia, la epistemología, la modernidad, la racionalidad occidental, incluso concepciones desde movimientos y partidos de izquierdas que no superan las lógicas de dominio de la naturaleza y de desarrollo a partir del crecimiento constante de la producción: la «maldición de la abundancia de los recursos naturales» (Acosta, 2009).

El resultado es la búsqueda de alternativas integrales y estructurales, para la economía, la sociedad, la cultura, la convivencia: un cambio de paradigmas y no simples reformas o cambio de contenidos (Huanacuni, 2010). Todavía sin punto de llegada, el hoy es una transición múltiple: del capitalismo al socialismo, del colonialismo a la autodeterminación, al fin del racismo (de Sousa Santos, 2010), a lo que cabría añadir la transición pendiente desde el patriarcado.

Los nuevos paradigmas son, para el intelectual uruguayo Raúl Zibechi, tanto construcción original como recuperación de los aportes teóricos y formas de entender el mundo de los distintos pueblos americanos, en cuatro aspectos fundamentales: «Las cosmovisiones indias, o sea, las concepciones y las prácticas de los pueblos indios [...] La Teología de la Liberación, asentada en las prácticas de las Comunidades Eclesiales de Base. La educación popular [...] que dio vuelta a la educación formal y tiene una influencia determinante en los movimientos sociales. El *guevarismo* (entendido como) el compromiso militante de la izquierda» (Nuin, 2008).

En este contexto dialéctico, creador, fecundo, la naturaleza se concibe como sujeto y se elabora su Carta de Derechos, que amplía el horizonte conceptual y la práctica de los derechos conocidos y ejercidos hasta el momento, exclusivamente humanos. El equilibrio, la complementariedad, el consenso empiezan a constituir principios políticos básicos, por encima de la votación, la imposición de las mayorías sobre las minorías. La democracia representativa, electoral y delegativa pasa a formar parte de los temas de debate.

En el terreno de la organización económica, acumulación y crecimiento dejan de considerarse sinónimos de bienestar y centro de la actividad económica, y se plantea la subordinación de los mercados financieros a los sistemas naturales (Acosta, 2010) y no como sucede en el hoy, donde ni naturaleza ni personas controlamos los procesos económicos. Las miradas polarizantes, androcéntricas, se sustituyen por una visión biocéntrica en la que «la naturaleza vale por sí misma, al margen de la utilidad o usos que le de el sur humano» (*ibíd.*).

Ni siquiera la visión temporal de la historia supera el tamiz del cuestionamiento. Si el desarrollo se entiende, en palabras del filósofo alemán Walter Benjamin, como «progreso ilimitado de las fuerzas productivas, en correspondencia con la infinita perfec-

tibilidad humana, recorriendo por su propia virtud una órbita recta o en forma de espiral» (Benjamin, 1973), los nuevos paradigmas conciben la historia como lineal y cíclica. Presente, pasado y futuro, resume Benjamin, se condensan en el mismo instante, el tiempo pleno, tiempo-ahora. La modernidad no se supera, sino que se desanda sin retorno: «La modernidad occidental nunca supo: el futuro siempre está adelante, nunca atrás. Nosotros estamos rescatando el pasado como forma de futuro, más respetuoso de la diversidad de este continente [...] Tenemos que desaprender y ver cómo se puede crear un futuro que tiene que recoger lo ancestral» (de Sousa Santos, 2010). El fin de la historia está cada día más lejano, mucho más lejano que lo descrito por Fukuyama en el año 1992.

### 3. El pensamiento alternativo de las alternativas

La búsqueda del futuro en el pasado, y del hoy en el ayer y el mañana, rechaza el pensamiento hegemónico y cuestiona asimismo las formas tradicionales y dominantes de producción de este conocimiento. Además de un nuevo pensamiento, se ve necesaria otra forma de obtención del mismo, un «pensamiento alternativo de las alternativas», ya que «la comprensión del mundo es mucho más amplia que la comprensión occidental del mismo» (de Sousa Santos, 2006).

El punto de partida no es el cero, sino de nuevo la mirada al pasado, a las cosmovisiones indígenas derrotadas en la cuenta corta del tiempo pero emergentes en la cuenta larga y que aportan, para el intelectual maya poqomchi Máximo Ba Tiul, «un conjunto de prácticas y conocimientos, una forma de plantearse y comunicarse» (Ba Tiul, 2009). Otra «mirada del mundo y otra mirada civilizatoria» añade Zibechi (Nuin, 2008).

No solo las cosmovisiones, también el feminismo revela nuevas miradas y rupturas personales, políticas y con el conocimiento hegemónico, al «iluminar la parte oculta de la sociedad, lo que no se quería ver» (*Ibíd.*), marcando para Zibechi, un antes y después y una verdadera ruptura en el pensamiento.

Esta nueva forma de pensar se plantea al menos estas transgresiones:

- a) superar la racionalidad y la deducción lógica de razonamientos como constructores fundamentales y casi exclusivos de conocimiento. Se propone un conocimiento elaborado con todas las potencialidades del ser humano integral: «con los sentimientos, instintos, imaginaciones, sueños, visiones, proyecciones y retroproyecciones» (Asociación Maya Uk'úx b'è, 2010). El mundo se analiza, el mundo se aprecia y transforma, el mundo se siente desde el «cosmoser, cosmosentir y cosmosaber, para lograr el Buen Vivir [...] El cosmoser implica ser parte de un todo; el cosmosentir significa que todo ser tiene un sentimiento, y el cosmosaber, que los conocimientos pertenecen a la colectividad» (*Ibíd.*).
- b) cuestionar la separación investigadores-investigados, muy presente «en la cosmovisión europea y norteamericana, que reproduce también la izquierda, la uni-

- versidad y los institutos y ONG» (Zibechi en Nuin, 2008). Se trata entonces de romper la relación tradicional de sujeto y objeto vertical: «A sabiendas que buscamos la descolonización y queremos salir de lo subalterno [...] hay que romper con la relación tradicional que se tiene con la colectividad de los que investigan [...] y construir condiciones de horizontalidad y no seguir perpetuando condiciones desiguales y cosificando a los pueblos» (Asociación Maya Uk'ux b'e, 2010).
- c) superar el «racismo ontológico y epistemológico» definido por el sociólogo peruano Roberto Espinoza como «la minusvalorización o falta de reconocimiento de los valores, conocimientos y teorías o filosofías alternativas de los pueblos originarios» (Espinoza, 2010).
  - d) trascender el eurocentrismo opresor y liberador, es decir, el que pretende definir las categorías y formas de resistencia y libertad de los pueblos, negando la construcción de pensamiento propio. La centralidad del pensamiento, de la producción intelectual (no de la academia, también la producción intelectual de los «sujetos de abajo» como los denomina el uruguayo Raúl Zibechi) reside ahora en América Latina y no en Occidente, donde «no se encuentra una sola idea nueva» (de Sousa Santos, 2006).
  - e) frente al pensamiento homogéneo, reivindicar la pluralidad, la ecología de saberes como proceso y como resultado (de Sousa Santos, febrero de 2010).

El conjunto plantea la reflexión sobre el compromiso de la intelectualidad, frente a una difusa y discutida objetividad, neutralidad y distanciamiento, se apuesta por la ruptura entre teoría social y práctica social (de Sousa Santos, 2006), la empatía con los otros sujetos de la investigación. «La pasión y el sacrificio es la única actitud posible en zonas convertidas en escenarios de acontecimientos sanguinarios y dramáticos» escribe Kapuscinsky, el llamado reportero del siglo XX y probablemente el último reportero que concibió la necesidad del involucramiento directo, de la mirada: estar, ver, oír, compartir, pensar, los denominados cinco sentidos del periodista que son aplicables a la actividad de investigación y académica (Kapuscinsky, 2002). El conocimiento es, en este ámbito, autoría colectiva, «voces y experiencias de mucha gente [...] escritura colectiva» (*Ibíd.*), de la que deriva la responsabilidad social.

Por qué escribimos, se pregunta el escritor salvadoreño Roque Dalton: escribimos para custodiar el tiempo que nos toca. Un tiempo que no es uno, que integra el antes y el después, que no nos pertenece en exclusiva, que es tiempo-persona y tiempo-naturaleza, que no culmina y tampoco comienza hoy, sino que está integrado por «múltiples historias de resistencia» (Acosta, 2010).

#### **4. Cooperación: inercia ejecutora o recuperación de la utopía transformadora**

Esta etapa de cambios acelerados en el pensamiento y las formas de pensar, modifica el marco referencial en el que el trabajo de la Cooperación, con mayor o menor for-

tuna, se ha desarrollado hasta la fecha. Esta es en muchas ocasiones paradigma y síntesis de visión cortoplacista, de modelos universalizadores, de rigidez ante las nuevas dinámicas; ejemplo de preconcepciones plasmadas en marcos de actuación cerrados y débiles ante el empuje de realidades abiertas. La Cooperación, entendida como realidad diversa pero al mismo tiempo con tendencias y formas de actuación generalizadas.

¿Cuáles son las respuestas de la Cooperación en esta coyuntura? ¿La rutina, la inercia, la aplicación de modelos inoperantes y desactualizados? ¿El cierre de oficinas y el traslado a otros países, la finalización de proyectos, la reducción de personal, especialmente local, la clausura de programas? ¿La continuidad o la apuesta por la innovación y la renovación? ¿Cómo se sitúa y cómo se visualiza a sí misma? ¿Cómo obstáculo, como espectadora pasiva o como cómplice de una nueva utopía, de una nueva aventura transformadora de la humanidad?

El recordatorio de los retos evidencia las principales debilidades del trabajo:

- Ejercer la autocrítica, a partir del reconocimiento del limitadísimo impacto del trabajo realizado. Por ejemplo, en la modificación de las relaciones de explotación y opresión, en la situación de los pueblos indígenas y las mujeres, en la democratización de la toma de decisiones, en la promoción de una cultura política participativa frente al creciente consenso autoritario. La Cooperación debe abandonar el papel fácil de auditor no auditable y evaluador nunca sujeto a evaluación.
- Generar nuevos marcos referenciales y normativos de interpretación y actuación en la realidad, abandonando los esquemas preconcebidos, simplistas y válidos para todo.
- Combatir las causas de los problemas, antes que atender los efectos de las injusticias.
- Revisar formas de trabajo que fortalecen relaciones e imaginarios de dominación-subordinación. La Cooperación *interviene* en vez de interactuar con los actores locales y de acompañarlos en su accionar; trabaja *para población beneficiaria* y no con sujetas y sujetos sociales (el lenguaje, que nos sirve para entender e interpretar el mundo, funciona en estos casos como señal de identidad); se percibe como *actor externo* y no como una más de las partes (porque esto último obliga a un diálogo franco y respetuoso y a la búsqueda de consensos con los actores sociales); *desconfía* de la capacidad de las organizaciones sociales, especialmente en cuanto al manejo de los recursos, extremando los mecanismos de control sobre las organizaciones; *elude* la autocrítica, la evaluación y sistematización de su trabajo, al tiempo que la condiciona en las organizaciones socias; privilegia el cumplimiento de *actividades y resultados* sobre procesos; *impone*, en función de la ejecución, formas organizativas artificiales, cuya identidad no perdura más allá de la existencia de fondos.

- Asumir la necesidad de profundos cambios organizativos y de identidad de las organizaciones cooperantes: *desburocratización*; búsqueda de autonomía financiera y autonomía política; construcción de base social y movimiento político en el primer mundo que cuestione la vinculación cooperación/gobiernos/empresas transnacionales; apuesta por procesos de articulación de organizaciones e instancias; promoción de conciencia política (más allá de la sensibilización); promoción de cambios estructurales en el modelo depredador y la lógica de saqueo que impulsan transnacionales y gobiernos occidentales, con la pasividad y apoyo cómplice de la ciudadanía favorecida por la transferencia de renta.
- Trabajar en un nuevo contexto. El escenario hasta ahora prevaleciente (existencia de consensos mínimos para el desarrollo y de apertura institucional, vigencia de un Estado democrático y un pacto social funcional), está desapareciendo, lo que hace imprescindibles las miradas anticipadoras, antes de que la realidad se desborde (definitivamente). Por ejemplo, ¿qué hacer como Cooperación en contextos de golpe de estado, de involución político militar? ¿Qué hacer en un escenario no deseable, pero tampoco imposible, de reinicio de confrontaciones fuera del marco legal? ¿Qué lógica aplicar, fuera de la lógica existente en el marco preestablecido?
- Ubicar nuevos actores y paradigmas, a partir de una lectura dinámica de los movimientos sociales, de los espacios de lucha y los actores relevantes hoy, más allá de las viejas concepciones de lo que es transformador, revolucionario, sujeto histórico y clásico. En este sentido, es imprescindible la mirada a la comunidad, como territorio y sujeto primordial (al mismo tiempo diverso y contradictorio) lo que en ocasiones se contradice con formas de trabajo fundamentadas en personalidades jurídicas.

El contexto conduce a desarrollar la imaginación, a descubrir realidades ocultas tras las fórmulas gastadas, a cuestionar las recetas, a asumir nuevos modelos para el sistema-mundo (desarrollo/buen vivir), lo que incluye nuevas categorías de análisis. Y es que ni siquiera las palabras pueden escapar a este cuestionamiento.

## 5. La rebelión de las palabras

Los retos de una nueva práctica transformadora, para la Cooperación y en general para todos los actores sociales, se extienden a la capacidad de renombrar el universo en reconstrucción, pensado desde una racionalidad y emoción diferentes. Se trata de promover un cambio de lenguaje acorde con los nuevos pensamientos, entendiendo que el lenguaje, como parte de la cultura, responde a un proceso de dominación: «los bienes culturales [...] tienen cada uno un origen que no se podrá considerar sin horror. Deben su existencia no solo al esfuerzo de los grandes genios que los han creado, sino también a la servidumbre anónima de sus contemporáneos. Jamás se da un documento de cultura sin que lo sea al mismo tiempo de la barbarie» (Benjamin, 1973).

Las categorizaciones existentes deben ser repensadas, no solo las formas de denominar la represión sino las formas de aludir a los procesos de resistencia y liberación,

que hoy por hoy parten de la visión de la dominación y su racionalidad cognitiva. No es una tarea superficial. Se parte de una propuesta política y de un planteamiento ético y solidario: la hegemonía en la visión de quienes hasta ahora contemplaban el mundo desde abajo.

El neoliberalismo y el pensamiento único «tiraron a la basura el visionario léxico-político de tres siglos» (Berger, 2010). Se hace necesario entonces asumir el carácter desprestigiado y vacío de muchos conceptos, como «democracia, libertad, productividad» (Berger, 2010). Palabras como género, desnudada de la visibilización de relaciones de opresión, interculturalidad cuando niega la discriminación y el racismo, haciendo énfasis en una pretendida o futura armonía; democracia cuando pierde el sentido original: del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Es importante analizar de forma específica el concepto de desarrollo, vinculado a visiones desarrollistas, a consideraciones lineales del progreso y al hombre como centro del proceso de vida. El concepto de desarrollo no logra explicar la emergencia de nuevos actores y pensamientos, la complejidad de otras propuestas de civilización, incluso cuando se matiza: el desarrollo humano que considera a las personas por encima de la naturaleza y por tanto puede avalar su explotación.

Huanacuni abunda en la necesidad de la superación de este concepto agotado: «En la cosmovisión de los pueblos originarios no se habla de desarrollo como condición previa para una vida deseable. Los modelos «procivilizatorios», desarrollistas y modernistas hegemónicos, están llegando a un tope. El paradigma del desarrollo-consumismo ha producido el gravísimo calentamiento global y lleva a la autodestrucción de la vida en el planeta» (Huanacuni, 2010).

Por fin, Acosta invita a definir nuevos significantes y significados, más complejos y sobre todo más acordes con las nuevas propuestas: «El mundo ha empezado a hablar del desarrollo sostenible, desarrollo sustentable. Se habla de desarrollo armónico, desarrollo con identidad, pero no se está tocando el tema de fondo. Debemos construir colectivamente un nuevo régimen de desarrollo (pasando) del «desarrollo sustentable» y sus múltiples sinónimos, a una visión diferente, mucho más rica en contenidos y por cierto más compleja» (Acosta, 2009). Esta capacidad de superar marcos tradicionales de pensamiento constituye un reto de importancia vital para la investigación.

La rebelión de la política, de la sociedad, del orden material y simbólico, de la razón, se acompaña así de la rebelión de las palabras. No hay subversión posible si no abarca el pensamiento, sostiene la economista e investigadora mexicana Ana Esther Cedeña, a pesar de la dificultad de esta subversión: «La experiencia nos ha enseñado que las subversiones epistemológicas son siempre difíciles de hacer y de asir no solo por las barreras con que las circunda el pensamiento conservador sino porque, como corresponde, antes de ser atrapadas en los conceptos huyen provocando nuevas subversiones. De cualquier manera, la construcción de nuevos conceptos y nuevos

modos de mirar la vida es ineludible para permitirles salir de viejos encierros. No hay subversión posible si no abarca el pensamiento, si no inventa nuevos nombres y nuevas metodologías, sino transforma el sentido cósmico y el sentido común que, como es evidente, se construyen en la interacción colectiva, haciendo y rehaciendo *socialidad*» (Ceceña, 2006).

Vivimos un tiempo de incertidumbre e ilusiones. Conocemos la complejidad de los procesos de transformación y los límites para avanzar hacia un horizonte poscapitalista. Los actuales procesos de gobiernos progresistas en el Cono Sur son todavía rebeliones sociales y no revoluciones, según la categorización, fundamentada en la intensidad de los cambios, del economista argentino Claudio Katz. Al tiempo se desarrollan procesos políticos liberadores y transformadores, que son el punto de partida de una «sociedad sustentable en todos los ámbitos» (Acosta, 2009).

Vivimos un tiempo de sombras y cambios. La percepción del momento inmediato es de involución (neogolpismo, xenofobia, reconfiguración neoliberal) pero simultáneamente las voces se llenan de palabras recuperadas: revolución, transgresión. Palabras como emancipación que, afirma Ceceña «parecía, en pleno auge del neoliberalismo, un concepto en desuso que había quedado relegado al rincón de las nostalgias. No obstante, hoy reaparece cobrando nuevos sentidos y abriendo nuevas -y viejas- esperanzas, y, correlativamente, llamando a una sublevación del pensamiento». La emancipación regresa a «la realidad imaginaria atisbando por las calles, por las selvas, por los poros de las burocracias, por los suspiros atrasados en el pensamiento colonizado, domesticado y vencido, dando nuevo sentido a las relaciones humanas y las palabras». Concluye la autora: «Hablar de emancipación hoy es un signo revelador de que la vida trasmina todos los obstáculos» (Ceceña, 2006).

Se recuperan palabras como utopía, que la creencia en el mercado como regulador y planificador había vuelto inservible. Las nuevas utopías cruzan los caminos de la política pero también de la literatura y el arte, de la ficción y la realidad, en el entendido de que, en América Latina, han sido las y los escritores quienes han interpretado mejor que nadie la realidad de los pueblos del continente: «Los inventores de fábulas que todo lo creemos, nos sentimos con el derecho de creer que todavía no es demasiado tarde para emprender la creación de [...] una nueva y arrasadora utopía de la vida, donde nadie pueda decidir por otros hasta la forma de morir, donde de veras sea cierto el amor y sea posible la felicidad, y donde las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra» (García Márquez, 2010).

El reto es, más que buscar respuestas, probablemente ya existentes, construir y utilizar palabras y conceptos que, afirma Berger, «resuenen con la verdad». Se hace imprescindible volver a pensar y volver a nombrar las esperanzas.

## Bibliografía

- ACOSTA, Alberto, *La maldición de la abundancia*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos y Ediciones Abya Yala, 2009.
- ACOSTA, Alberto, «Hacia la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza. Reflexiones para la acción», *Revista de AFESE, Asociación de Empleados y Funcionarios del Servicio Exterior Ecuatoriano*, n.º 51 (2010).
- BA TIUL, Máximo, VELÁSQUEZ, Amalia y PÉREZ, Diego, *Movimiento o movimientos mayas en Guatemala: una aproximación*. Guatemala: ensayo inédito, 2009.
- BENJAMIN, Walter, *Tesis de filosofía de la historia*. Madrid: Taurus, 2009.
- BERGER, John, *Con la esperanza entre los dientes*. Madrid: Alaguara, 2010.
- CECEÑA, Ana Esther, «Sujetizando el objeto de estudio, o de la subversión epistemológica como emancipación» en Ceceña (comp.) *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, «Hablamos del socialismo del Buen Vivir», *Revista América Latina en Movimiento*, n.º 452 (2010).
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- ESPINOZA, Roberto, «Alternativas a la crisis de la modernidad/colonialidad», En *Revista América Latina en Movimiento*, n.º 453 (2010).
- FUKUYAMA, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1992.
- GARCÍA MARQUEZ, Gabriel, *Yo no vengo a decir un discurso*. Santiago de Chile: Literatura Mondadori, 1992.
- HUANACUNI, Fernando, «Paradigma occidental y paradigma indígena originario», *Revista América Latina en Movimiento*, n.º 452 (2010).
- KAPUSCINSKI, Ryszard, *Los cinco sentidos del periodista*, Madrid: Anagrama, 2002.
- KATZ, Claudio, *Las disyuntivas de la izquierda en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2007.
- NUIN, Susana, *Dibujando fuera de los márgenes. Movimientos sociales en América Latina. Entrevista a Raúl Zibechi*, Buenos Aires: La Crujía ediciones, 2008.
- RAMONET, Ignacio, «El pensamiento único», *Revista Le Monde Diplomatique*, enero, 1995.





## Aportes del institucionalismo radical al impulso de la equidad de género en procesos de transformación social

*Yolanda Jubeto y Mertxe Larrañaga*

El objetivo principal de este capítulo consiste en analizar las principales potencialidades de las aportaciones de la escuela institucionalista, especialmente de su enfoque radical, desde una perspectiva feminista, en el avance hacia el desarrollo humano. Esta escuela nos resulta inspiradora dado que contiene una serie de instrumentos que la conectan con los principales postulados de la economía feminista, y nos permite profundizar en las dimensiones de género de la economía, y en sus vínculos con las culturas en los procesos de transformación social y desarrollo humano local.



## 1. Introducción: Desarrollo humano, feminismo e institucionalismo

El paradigma del Desarrollo Humano concede una importancia crucial al impulso de las capacidades de las mujeres y hombres para que «puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses» (PNUD, 2001). A la hora de definir el concepto de «desarrollo humano» es ineludible acudir a los Informes de Desarrollo Humano (DH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ya que a lo largo de las dos últimas décadas ha intentado ir concretando este marco conceptual y es base de los desarrollos posteriores de este paradigma.

Así, el Informe de DH de 1995, el único que hasta ahora se ha centrado en las desigualdades de género, concluía que «El desarrollo humano es un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas. En principio, esas opciones pueden ser infinitas y pueden cambiar a lo largo del tiempo. Pero a todos los niveles de desarrollo, las tres opciones esenciales para las personas son: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Si no se dispone de estas opciones esenciales, muchas otras oportunidades permanecen inaccesibles». Al observar las vidas de las mujeres en diferentes partes del planeta somos conscientes de las dificultades que atraviesan para vivir vidas libres de violencia y de enfermedades prevenibles, lo que limita sus posibilidades de tener una vida larga y saludable, así como de las trabas que encuentran para lograr un acceso igualitario a los diferentes niveles de enseñanzas regladas, o para conseguir unos ingresos monetarios en condiciones dignas.

Pero el desarrollo humano no termina allí. «Otras opciones, sumamente apreciadas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social hasta las oportunidades de ser creativas y productivas y de disfrutar de auto-respeto personal y de derechos humanos garantizados». En este sentido, «El desarrollo humano es imposible si no hay igualdad entre hombres y mujeres. Mientras las mujeres sigan excluidas del proceso de desarrollo, este seguirá siendo débil y desnivelado» (PNUD, 1995:16). A partir de estas premisas, consideramos que el desarrollo humano sostenible entraña la creación de un nuevo paradigma de desarrollo basado en la equidad entre los sexos, que busca nuevas relaciones con la naturaleza y entre las clases sociales, al denunciar las desigualdades sociales, económicas y políticas, como obstáculos fragantes para lograr el Desarrollo Humano. En suma, esta visión del desarrollo nos permite profundizar en la perspectiva de los derechos de las mujeres como elemento fundamental del desarrollo de los pueblos.

Evidentemente esta visión tiene muchos puntos en común con la economía feminista que en su apuesta por construir una economía que integre y analice tanto la realidad de las mujeres como de los hombres (Carrasco, 1999:12) y dé respuesta a sus necesidades prácticas e intereses estratégicos, defiende la aplicación efectiva de los dere-

chos económicos, sociales y políticos de las mujeres, con objeto de impulsar la democracia económica y la justicia social.

Asimismo, la escuela institucionalista comparte con la economía feminista un concepto amplio y social de la economía porque la define como la organización social para el aprovisionamiento de la sociedad. El objetivo de este artículo es, precisamente, resaltar las potencialidades de esta escuela, sobre todo de su enfoque radical, para avanzar hacia el desarrollo humano desde una perspectiva feminista. Consideramos que el institucionalismo contiene una serie de elementos que la conectan con los principales postulados de la economía feminista y por ello permite profundizar en las dimensiones de género de la economía y en sus vínculos con las culturas en los procesos de transformación social.

En esta línea, conviene subrayar que la aceptación, por medio del conocimiento y respeto mutuo, de otras culturas que no sean la occidental, es un elemento clave para un desarrollo humano incluyente y equitativo. En este sentido, los feminismos no occidentales también están planteando la descolonización del conocimiento producido desde el Sur de las tendencias a reproducir las representaciones y exclusiones del conocimiento colonizador (Hernández y Suárez, 2008). Tema crucial en el mundo actual, con el que también podemos conectar a través del pensamiento institucionalista, al defender esta una visión dinámica y crucial de los procesos culturales en la comprensión de las actividades económicas y su imbricación social.

## 2. Las instituciones y el bienestar con equidad

En los análisis realizados desde la perspectiva del desarrollo humano las instituciones juegan un papel fundamental en los procesos de cambio. No obstante, en los últimos años estas se suelen enmarcar en el concepto más amplio de *gobernanza*. Así, para Naciones Unidas, la «gobernanza del desarrollo o en pro del desarrollo, consiste en crear un futuro mejor para los miembros de una sociedad utilizando la autoridad del Estado para promover el desarrollo económico y en particular para catalizar la transformación estructural. En términos generales, por gobernanza se entiende los procesos de interacción entre el gobierno (las instituciones formales del Estado, con inclusión del ejecutivo, el legislativo, la burocracia administrativa, el judicial y la policía) y la sociedad. La gobernanza del desarrollo se orienta a resolver los problemas nacionales comunes de desarrollo, crear nuevas oportunidades para el desarrollo nacional y lograr los objetivos nacionales comunes de desarrollo. No se trata solo de diseñar unas instituciones adecuadas sino también de las políticas, y de los procesos mediante los cuales estas se formulan y aplican. Qué instituciones interesen dependerá de las políticas que se adopten. La gobernanza del desarrollo trata pues de los procesos, las políticas y las instituciones relacionadas con una promoción decidida del desarrollo nacional y la garantía de una distribución socialmente legítima e incluyente de sus costos y beneficios» (UNCTAD, 2009).

La gobernanza consiste, pues, en las relaciones entre un amplio conjunto de instituciones que interactúan con ánimo de conseguir resolver problemas comunes y adoptar una estrategia hacia una transformación estructural, siendo las instituciones el elemento clave de esos procesos y políticas que avancen hacia el cambio deseado por la sociedad. En este artículo partimos del concepto de instituciones que utiliza la economía institucionalista, puesto que nos sirve de soporte para análisis posteriores de la gobernanza y su evolución en diversos contextos. Este planteamiento hace hincapié en la importancia de la especificidad de los territorios a la hora tanto de analizar la situación existente como las propuestas de avance de las diversas sociedades en sus procesos de transformación.

La escuela institucionalista no constituye un modo monolítico de pensamiento, puesto que «no existe un único y unificado cuerpo de teoría institucionalista» (Hodgson, 1988:105; Jennings, 1993:111), tal como suele suceder con la mayor parte de las teorías heterodoxas, con las que comparte algunas de sus características más importantes. Dentro de esta diversidad interna nos interesamos especialmente por las contribuciones del institucionalismo americano radical, que hunde sus raíces en la denominada vieja escuela institucionalista, de la cual subrayaremos a continuación algunos de sus principales elementos de análisis.

Desde un principio queremos enfatizar el papel que otorga la escuela institucionalista radical a las tres instituciones principales que existen en nuestras sociedades, el Estado, los hogares y las comunidades. En primer lugar, destaca el papel de las administraciones públicas en la estructuración y evolución social, así como en el establecimiento y/o superación de las barreras sociales a las que las mujeres deben hacer frente en todas las sociedades, aunque difiera su grado en función de los contextos; barreras que obstaculizan el desarrollo de sus capacidades y potencialidades. Asimismo, algunas autoras institucionalistas resaltan el papel que juega otra institución fundamental en este entramado social, como es el hogar. Ambas instituciones nos dan una serie de claves a partir de las que queremos situar sus vínculos con el enfoque de las capacidades. Y evidentemente, las pautas de comportamiento (las instituciones) de una sociedad son específicas culturalmente y compartidas por la comunidad en la que se han desarrollado históricamente.

## **2.1. La escuela institucionalista desde una perspectiva feminista**

El reconocimiento del tiempo histórico tiene relevancia, no solo porque nos obliga a reconocer la incertidumbre, sino porque el legado histórico hasta el presente está formado por un conjunto de instituciones que estructuran nuestra percepción y por lo tanto influyen nuestro comportamiento con respecto a ese futuro incierto.

Shaun Hargreaves Heap (1986-7,p.276)

La propiedad de las mujeres comienza en los estadios bárbaros inferiores de la cultura, aparentemente con el secuestro de mujeres prisioneras [...]

De la propiedad de las mujeres el concepto de propiedad se extiende hasta incluir los productos de su industria, y de ahí surge la propiedad, tanto de las cosas como de las personas.

Thorstein Veblen (1947)

La escuela institucionalista surge a finales del siglo XIX en Estados Unidos en una época de grandes transformaciones y cambios en las estructuras socioeconómicas y científicas de Norte América<sup>15</sup>. Entre los principales cambios destacaríamos el paso de la agricultura norteamericana a una comercialización intensiva, el fortalecimiento de la gran empresa y a su vez de los sindicatos obreros, elementos básicos de la industrialización norteamericana (Mayhew, 1999). Entre los impulsores de la escuela institucionalista destacan Thorstein Veblen (1857-1929) y John R. Commons (1862-1945).

Desde sus incipientes inicios, Veblen mostró una gran preocupación por la situación social de las mujeres, siendo considerado por sus colegas como un «feminista de primer orden». Esta preocupación formó parte de las bases de su posterior crítica social y económica de la civilización de los negocios (Dugger, 1994:3). En sus escritos, especialmente en los iniciales, mencionó de forma explícita a las mujeres y a partir de ahí estableció lo que ha sido posteriormente conocido como la dicotomía Vebleviana. En su opinión, las actividades desarrolladas en la sociedad pueden dividirse en dos grupos. Por una parte, la explotación personal masculina, cuyo objetivo es la propiedad, la captura de esclavos, esclavas y sirvientes y la consecución de status social, y por otra, la industria femenina, destinada a la producción de objetos útiles, el cuidado de la infancia y las personas enfermas, las artes y la artesanía. Veblen definió el empleo de los hombres como pecuniario y el de las mujeres como industrial (Dugger, 1994:3-4). Así pues desde el principio él fue consciente de la clara división sexual del trabajo existente en la sociedad, y de la importancia de las aportaciones que realizaban las mujeres a la reproducción social, en fuerte contraste y oposición a lo que defendía la escuela marginalista de su época.

Al definir la economía optaron por un concepto amplio y social muy cercano al defendido por la economía feminista, ya que la contemplaron como *la organización social para el aprovisionamiento de la sociedad*. «El aprovisionamiento es el proceso por medio del que se intenta asegurar los niveles culturalmente apropiados de alimentos, vivienda, prendas de vestir y cuidados» (Mayhew, 1999: 479-480). Economistas feministas como Julie Nelson, Nancy Folbre y Marilyn Power también parten de este concepto de aprovisionamiento social. Así, por ejemplo, Julie Nelson sugiere que la economía «debería preocuparse por el modo en el que los seres humanos organizamos la prestación y suministro de nuestro sustento. El aprovisionamiento económico

---

<sup>15</sup> EEUU se ha convertido a partir de la II Guerra Mundial en referente de los modelos de desarrollo impulsados por un gran número de intelectuales occidentales y de los organismos internacionales surgidos en Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional).

y el sustento de la vida se encuentran en el centro del estudio, tanto si se realiza por medio del mercado, el hogar, o la acción gubernamental, como si el intercambio es simétrico, coercitivo o a través de donativos» (Nelson, 1996:36). En este mismo sentido, Marilyn Power sugiere definir «la economía como el estudio del aprovisionamiento social para enfatizar que en sus raíces, la actividad económica implica las formas en las que la gente se organiza de forma colectiva para vivir» (2004: 6). Por lo tanto, esta forma de enmarcar la actividad económica y su objeto de estudio supone un buen punto de partida para incluir la perspectiva de género en los análisis de la vida económica, dado que un gran número de tareas fundamentales desarrolladas para el aprovisionamiento social (trabajos domésticos, de cuidados...) han sido realizados a lo largo de la historia principalmente por mujeres. Y las economistas feministas están abriendo la «caja negra» del hogar en sus múltiples análisis sobre las actividades productivas y afectivas que en ellas se realizan, las cuales constituyen una base fundamental en la supervivencia de la especie y en la calidad de vida de las personas, sin olvidar las relaciones de poder que surgen en su interior ni las estrategias para resolver los conflictos que se generan en este entorno<sup>16</sup>.

Como hemos mencionado previamente, entre las principales contribuciones que la escuela institucionalista ha realizado al estudio de la economía se encuentra el rol que asignan a las instituciones en el proceso de evolución de las actividades económicas en la sociedad. Según Veblen, las instituciones están compuestas por «los reiterados hábitos de pensamiento común compartidos por la generalidad de los seres humanos» (Veblen, 1919:239) en una determinada sociedad, los cuales evolucionan a lo largo del tiempo. En otras palabras, las instituciones son normas culturales compartidas que evolucionan en adaptaciones no teleológicas a las nuevas circunstancias y experiencias.

En este análisis, la influencia de otras ciencias sociales, especialmente de la antropología y la sociología, es también notable<sup>17</sup>, y comparten un concepto que se convertirá en un punto central de sus propuestas: la cultura. «La cultura puede ser definida como un sistema de interpretación simbólica que une el pensamiento y la acción humana» (Jennings, 1993:113). En este sentido, las pautas de comportamiento (las instituciones) de una sociedad son específicas culturalmente y compartidas por la comunidad en la que se han desarrollado históricamente.

Entre los factores culturales cruciales en la evolución social, esta escuela destaca los procesos de adquisición del conocimiento<sup>18</sup>. Así, Veblen subrayó, desde el principio, la relevancia de la entrada inicial de las mujeres en los estudios superiores de los

---

<sup>16</sup> En este trabajo ha contribuido también Amartya Sen, uno de los fundadores del pensamiento del Desarrollo Humano, especialmente con su obra de 1990.

<sup>17</sup> El carácter multidisciplinar es otra de las características que la escuela institucionalista comparte con la economía feminista.

<sup>18</sup> También para el enfoque del desarrollo humano, poder adquirir conocimientos es una de las tres opciones básicas para las personas.

EEUU como un indicador de los cambios en las actitudes de su época, impulsados especialmente por «un planteamiento pragmático, moderno e industrial». No obstante, también recoge el fuerte sentimiento que todavía existía dentro de las universidades en contra de esta tendencia, describiéndolo como «el sentido de dignidad de clase, es decir, de status, de diferenciación honorífica de los sexos en función de la distinción entre la dignidad intelectual superior e inferior, que todavía pervive de forma vigorosa en estas corporaciones de la aristocracia del aprendizaje» (1947: 275). En su época, esa clase social alta sentía que las mujeres deberían circunscribir su aprendizaje a una mejor ejecución del servicio doméstico, dado que «el conocimiento era considerado como no femenino» (1947: 275-276). Y eso era lo que de forma directa e indirecta se transmitía en las disciplinas impartidas en las Universidades, prácticas discriminatorias que han perdurado a lo largo del siglo XX.

En este análisis, también encontramos una comprensión común con la economía feminista sobre el modo en que la ciencia ha sido construida, y cómo esta es una construcción social. Este planteamiento constituye una oportunidad para investigar de forma conjunta las diferentes formas en las que las mujeres y los hombres son empujados a abordar el conocimiento y la ciencia; materia analizada en profundidad por Harding (Harding, 1991). Nelson también defenderá que «la ciencia ha sido socialmente construida para ajustarse a una imagen particular de la masculinidad» (Nelson, 1996:24).

Las jerárquicas creencias y hábitos de pensamiento entre la superioridad de lo masculino y la inferioridad de lo femenino, tan enraizadas en los valores defendidos por las clases altas, también son coincidentes con el significado de género que es tan importante en la Economía Feminista. El género es un concepto fundamental que Julie Nelson, por ejemplo, utiliza «para referirse a los patrones cognitivos construidos por una cultura sobre la base de las diferencias reales o percibidas entre los hombres y las mujeres. El género es la conexión metafórica de los fenómenos no biológicos con una experiencia corporal de diferenciación biológica» (1996:5), constituyendo un dualismo jerárquico entre las concepciones superiores de lo masculino en relación con inferior femenino, muy enraizadas y extendidas en los modos de pensar de nuestras sociedades, dando lugar a un imaginario colectivo, que es alimentado por diversas fuentes, y que se inserta de forma profunda en los hábitos de pensamiento social. No obstante, también debemos tener en cuenta que «el género se vive de forma diferente en lugares, cuerpos y ubicaciones diferentes» y que es una construcción fluida (Harcourt, 2011) que sufre modificaciones a medida que evolucionan y cambian las sociedades.

Una vez establecidos esos hábitos de pensamiento, incluidos los jerárquicos y excluyentes, tienden a ser estables y a permanecer en el tiempo. La explicación dada es que de ese modo consiguen gestionar la complejidad de la vida. «Los hábitos, las rutinas y las costumbres son las normas (que las personas) utilizan a la hora de tomar decisiones. La gente tiende a seguir esas normas porque ven a todo el mundo haciendo lo

mismo y porque proveen una forma simple de hacer frente a la incertidumbre y la complejidad de la vida diaria» (Hodgson, 1989). Así, las normas institucionales proveen la estabilidad en un mundo de incertidumbre. De ese modo, «las instituciones y rutinas, no actúan simplemente como rigideces y límites, sino que permiten tomar decisiones y actuar al proveer una información más o menos fiable respecto a las acciones previsible de las otras personas». De este modo, «en un mundo altamente complejo, y a pesar de la incertidumbre, el comportamiento regular y predecible es posible» (Hodgson, 1989:109).

Que el comportamiento de la gente sea predecible, no quiere decir, sin embargo, que sea fijo e inamovible. Así, las instituciones cambian a lo largo del tiempo, puesto que están construidas socialmente. Pero esta evolución no constituye un movimiento lineal y las reformas normalmente resultan inevitables, siendo «razonable una amplia participación por parte de los grupos afectados» (Mayhew, 1999: 483). En palabras de Veblen: «la situación actual da forma a las instituciones del futuro a través de un proceso selectivo y coercitivo, al actuar sobre la visión habitual de las personas sobre las cosas, y de este modo alterando o fortificando un punto de vista o una actitud mental heredada del pasado» (Veblen, 1899).

## **2.2. El papel del Estado y la política pública en los procesos de transformación**

Este énfasis en el cambio y la evolución de los hábitos de comportamiento y de las normas sociales, con sus inevitables conflictos y relaciones de poder, da paso al análisis sobre el papel que juega el Estado en estos procesos. Esta influencia, además, es bidireccional, puesto que las instituciones, incluida el Estado en sentido amplio, se encuentran insertas en la sociedad y son a su vez modificadas por esta. En este contexto, los objetivos y comportamiento de los agentes pueden ser moldeados o reforzados por las instituciones, puesto que estas juegan una función cognitiva importante. En este proceso, las estructuras de esas instituciones son también de gran relevancia.

Si aplicamos este razonamiento a la institución del Estado, merece la pena observar las posibilidades que entraña. Por ejemplo, si queremos conocer cuáles son los objetivos reales del Estado hacia una política concreta, como puede ser la de transversalidad de género –concepto frecuentemente utilizado a partir de la IV Conferencia Internacional de la ONU sobre las Mujeres celebrada en Beijing en 1995, y actualmente inserta en la mayor parte de los planes de igualdad de las administraciones en muchas partes del mundo–, deberíamos analizar tanto su nivel de inserción en las estructuras del estado, como los vínculos que las administraciones públicas han construido con el resto de los agentes de la sociedad implicados en las temáticas vinculadas con las relaciones de género. Esto nos permitiría analizar el nivel de gobernanza real en materia de transversalización de la equidad de género en los diferentes ámbitos de las políticas públicas y su evolución en el tiempo. Es decir, nos permitiría contar con argumentos suficientes para analizar el nivel de interrelaciones e influencias que ejercen unos sobre los otros, y los cambios que su interrelaciones producen.

En esos procesos de gobernanza observamos que aparecen constantemente resistencias y problemas para avanzar en la incorporación de determinadas perspectivas (equidad de género, sostenibilidad ambiental y social...) por parte de las administraciones. La visión institucionalista también ha sido consciente de esas limitaciones desde sus inicios. Así, Veblen era muy crítico con el papel que jugaba el Estado en una sociedad capitalista como la de los EEUU (Veblen, 1967), y su opinión respecto a esta institución será muy similar a la mostrada por el pensamiento marxista, al considerar al estado como un aliado de la clase capitalista. No podemos olvidar que el Estado se ha constituido históricamente como un conjunto de estructuras elitistas, clasistas y androcéntricas, que ha elaborado normas y leyes que excluían inicialmente de forma flagrante al conjunto de las mujeres, es decir, a la mitad de la población, así como a los hombres de las capas populares, ignorando sus derechos y limitando sus capacidades para participar de forma activa en las estructuras y actividades sociopolíticas. Incluso cuando se consiguen con la modernidad occidental los denominados «derechos universales del hombre» estos inicialmente negaban los derechos de ciudadanía a todas las mujeres incluido no sólo el derecho al voto y a ser elegidas, sino su capacidad para poseer derechos de propiedad sobre la tierra, el crédito y otros activos, entre otros. Esta larga carrera de obstáculos ha incidido directamente en la invisibilización de sus aportaciones económicas, tanto dentro como fuera de la esfera mercantil, marginación que ha llegado hasta nuestros días en diferente grado en función de la evolución de las diversas sociedades.

Actualmente, dentro de la escuela institucionalista existen diversas perspectivas respecto al papel del Estado en la sociedad. No obstante, la mayor parte de ellas consideran necesaria la intervención del estado en los procesos económicos. En particular, algunas contribuciones subrayan su papel creativo, puesto que «el Estado juega un papel en la creación del orden social», contribuye a configurar las preferencias sociales y los métodos para conseguir tal orden, aunque no sin contradicciones, puesto que el estado es «considerado capaz de ser un opresor o emancipador, y es probablemente un poco de ambos» (Whalen and Whalen, 1994:29). Este modo de observar al Estado puede ser fructífero, puesto que varios trabajos empíricos sobre esta materia confirman estas características contradictorias del gobierno (Peterson, 1992; Gordon, 1994, tomado de Peterson, 1997:425). Otros autores y autoras también subrayan la importancia de las políticas gubernamentales para «apoyar la transformación estructural» como una «necesidad permanente dictada por el comportamiento del mercado más que por sus fallos» (Burlamaqui, 2000:43). Es decir, el Estado es considerado necesario en la resolución de los problemas que el sistema económico capitalista genera si se le deja en las manos de las fuerzas del mercado<sup>19</sup>.

No obstante, la visión institucionalista sobre el papel del estado no ha sido la predominante en el pensamiento occidental, puesto que una de las formas más influyentes

---

<sup>19</sup> No obstante, a pesar de que muchos autores institucionalistas conceden importancia al sector público solo analizan los vínculos existentes entre el sector público y el privado, sin tener en cuenta la unidad doméstica y su función económica, aunque a veces parece que idealizan el papel de esta institución.

de analizarlo se ha basado en el pensamiento Weberiano. Weber consideraba que las burocracias públicas formaban el Estado y que estas se encontraban «aisladas de las relaciones sociales y económicas en las que estaban insertas, y en particular, exentas de las relaciones patrimoniales, y por implicación, patriarcales existentes» (Goetz, 1997:13). Esta perspectiva ha contribuido a considerar las políticas económicas del Estado como medidas neutras al género; visión que perdura actualmente en muchas administraciones y que se observa de forma notable cuando se intenta incluir la perspectiva de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Desafortunadamente, en nuestras sociedades persisten múltiples diferencias entre diversos colectivos, frecuentemente fruto de discriminaciones seculares basadas principalmente en el género, la clase, la etnia o la opción sexual, aunque a veces sea de forma muy sutil. Estas diferenciaciones sociales tienen repercusiones en las políticas públicas puesto que el estado, como el resto de las instituciones sociales, es el «producto de una historia particular», generalmente construida con sesgos de género (Akram-Lodhi, 2002:14). No tomar en cuenta estas diferencias hace que muchas políticas sean ciegas al género, en vez de neutras. Esta percepción estereotipada de la realidad social dificulta en gran medida que estas intervenciones sean beneficiosas de forma equitativa para todos los miembros de la sociedad, puesto que se ignora la situación de partida específica en la que se encuentran los colectivos más débiles de la sociedad así como las relaciones de poder existentes. Además, las clases políticas y funcionariales no se encuentran situadas fuera de los hábitos de pensamiento de la sociedad, sino que por el contrario, también contribuyen a crearlos y modificarlos. Las autoras feministas dentro de las ciencias políticas hace tiempo que empezaron a analizar estas relaciones de poder dentro de las estructuras del sector público y esto está ayudando a las economistas feministas a abrir la «caja negra» de la intervención económica del Estado desde una dimensión de género.

El punto de partida de este análisis en la ciencia política consistió en tomar en consideración que incluso cuando se había considerado al sector público «como un ente construido con bases muy humanas, dada la naturaleza de sus normas», lo que parecía facilitar la inserción de las políticas de equidad de género en sus políticas, esto sin embargo no había sucedido generalmente así puesto que «las burocracias estatales son susceptibles de ser capturadas por los intereses de las élites, generando relaciones asimétricas de principal-agente que permiten muy poca participación por parte de la ciudadanía y una notable indiferencia hacia los temas de equidad en la cultura del funcionariado consciente de su status». Aunque estas palabras de Goetz (1997:9) hacen especialmente referencia a Estados inmersos en procesos de desarrollo, podríamos decir que en los denominados estados desarrollados también se generan múltiples y fuertes resistencias a la hora de aplicar políticas de transversalidad de género efectivas, produciéndose frecuentemente una evaporización de estas políticas, cuando no se hace un seguimiento cercano de las mismas.

La ciencia política también ha analizado cómo la composición de género de las estructuras del Estado implica a menudo una fuerte resistencia para avanzar en políticas reales y efectivas que impulsen la igualdad entre mujeres y hombres, aunque muchos gobiernos hayan firmado su compromiso para reducir las brechas internacionales en los acuerdos internacionales (por ejemplo, CEDAW, la plataforma de acción de Beijing...). Tal como lo describe Goetz: «existe poco trabajo teórico y empírico disponible que ilumine las características de género de las organizaciones y sus vínculos con los resultados insatisfactorios que estas generan» (Goetz, 1997:4). Incluso aunque en los últimos años se han realizado fuertes esfuerzos para analizar el Estado como una institución con sesgos de género, todavía estas contribuciones no han conseguido ejercer una influencia decisiva en la ciencia económica.

El trabajo realizado por algunas autoras políticas puede ayudarnos en este sentido, puesto que han intentado «comprender el impacto diferencial de las estructuras y políticas estatales sobre las mujeres y los hombres, y la influencia desigual de mujeres y hombres sobre las acciones del Estado, las cuales, independientemente de las estructuras de clase, existen en prácticamente todas las sociedades» (Charlton et al 1989:2). Charlton et al. centran su análisis en una definición del estado que comprende «personal técnico estatal, las políticas estatales y las definiciones que realiza el estado de las políticas». Esa conceptualización permite «incorporar al análisis tanto el papel explícito como implícito del Estado y de las políticas que formula y desarrolla», concepción muy vinculada a la defendida por la escuela institucionalista.

En general, las autoras feministas también han experimentado una evolución en su posicionamiento sobre el estado y la capacidad de incidir y participar en el mismo. A grandes rasgos, se constata un cambio desde una postura inicial de rechazo del mismo por ser una estructura androcéntrica hacia un planeamiento que considera imprescindible la labor de incidencia política de la sociedad civil para impulsar transformaciones en su interior y en sus relaciones con los movimientos sociales que refuercen el cambio social. No obstante, algunas autoras feministas siguen insistiendo en tener en cuenta el limitado alcance que tienen las instituciones jerárquicas, entre las que se encuentra el Estado, para poner en práctica políticas que favorezcan el bienestar de la sociedad en su conjunto, puesto que suelen dar prioridad a ciertos colectivos y además muestran muchos sesgos de género debido a que siguen siendo organizaciones generalmente androcéntricas. Como manifiesta Folbre «los fondos públicos son asignados por individuos cuyas identidades sociales dan forma a sus percepciones de la realidad» (Folbre, 1997:271, tomado de Akram-Lodhi, 2002:13).

### **2.3. Tendencias actuales del Institucionalismo Feminista**

Existen muchos conceptos básicos en el institucionalismo americano que pueden ser utilizados para comprender mejor las raíces de la opresión de las mujeres en las sociedades, tanto del Norte como del Sur, por realizar unos postulados muy abiertos,

contextualizables y en los que no existe una única forma de evolución social sino que esta depende de las interrelaciones entre las instituciones y los cambios culturales que se impulsen.

Estos análisis comparten con la Economía Feminista el concepto de economía, el análisis de los procesos de construcción de las normas, rutinas y conocimiento de la sociedad, así como la importancia del tiempo histórico y las relaciones de poder en la comprensión del comportamiento de la gente y de las sociedades. Estos procesos han dado forma a lo largo del tiempo a las diversas características de las relaciones de género existentes en diferentes culturas, que influyen en el modo en el que las mujeres y los hombres participan en las actividades desarrolladas en los hogares y en las comunidades, el valor dado a las mismas así como a las interacciones que los gobiernos tienen con las mujeres y los hombres. Por otra parte, las economistas feministas también utilizan la interdisciplinariedad como un instrumento que contribuye a comprender mejor el comportamiento de las personas y los colectivos en los que se insertan dentro de los diferentes entornos sociales.

En general, sin embargo, aunque Veblen mostró una gran preocupación por el status de las mujeres, y por lo tanto se pueden percibir los vínculos entre ambas corrientes de pensamiento desde el principio de esta escuela, los autores institucionalistas que le precedieron no se preocuparon mucho por esta temática y no le dieron continuidad, y «durante décadas añadieron muy pocos elementos feministas, a pesar de que las relaciones sociales y las interpretaciones teóricas fueron evolucionando» (Jennings, 1993:113). Además, el institucionalismo sufrió un fuerte declive a partir de la crisis de 1929 al no ser capaz de responder al crash económico y financiero que tuvo lugar y al elevado desempleo que este generó. El keynesianismo propuso una salida que fue adoptada por muchos institucionalistas (Hodgson: 1999:81).

En la actualidad, sin embargo, se ha vuelto a recuperar la conciencia por parte de algunos institucionalistas sobre la importancia de incluir las relaciones de género y el feminismo dentro de sus análisis económicos. En este sentido, podemos subrayar el resurgimiento de estas preocupaciones a partir de la década de los noventa, especialmente por parte del enfoque del institucionalismo radical. Esta corriente defiende un proceso de cambio institucional participativo<sup>20</sup> y democrático en las sociedades (Dugger y Waller, Jr. 1992), con objeto de resolver los problemas socioeconómicos del presente. Peterson y Brown en 1994 intentaron «mostrar que la economía institucional puede proveer la base para una economía más feminista». En este sentido, el institucionalismo radical subraya la importancia de la participación política en los procesos de búsqueda de respuestas a las necesidades y prioridades de una gran parte de la sociedad, y no limitarse a la élite que cuenta con todos los medios para hacerse oír de forma notoria.

---

<sup>20</sup> La participación también es fundamental en el enfoque del Desarrollo Humano que busca que las personas se constituyan en agentes de su propio desarrollo, ya que se considera la capacidad de participar como un componente básico del bienestar.

Asimismo, las dinámicas participativas son vistas en gran medida como una necesidad en los procesos de incorporación de la perspectiva de género en las políticas económicas de las administraciones públicas así como en los procesos de gobernanza en el sector privado. Esta necesidad es también subrayada por la Economía Feminista, puesto que de este modo las mujeres recuperarán su voz para perfilar las políticas de acuerdo con sus necesidades y prioridades. Estos procesos son complejos y no exentos de múltiples resistencias y dificultades, a las que hay que hacer frente, si se quiere que en el camino hacia una sociedad más equitativa participen también los colectivos más empobrecidos, entre los que se encuentran muchas mujeres.

En este sentido, es relevante rescatar la propuesta de Jennings (1993), en la que manifiesta que «desde la perspectiva del institucionalismo feminista, la solución al «economicismo» es una reconexión cultural entre el hogar, el mercado y la política que reconozca los aspectos reproductivos, productivos y políticos de la mayoría de las actividades humanas en todos los entornos institucionales y sociales». Por lo tanto, es necesario visualizar las interconexiones entre estas tres esferas clásicas de acción cuando se analiza cómo interactúan estas, con objeto de ser capaces de actuar de forma consciente para resolver los problemas socioeconómicos a los que las mujeres en general deben hacer frente, prestando especial atención a las mujeres con menos recursos, puesto que la distribución de la riqueza es también una problemática central para el institucionalismo radical.

El enfoque de desarrollo humano también es coincidente con esta visión al considerar fundamental que la sociedad participe en el diseño de los proyectos y propuestas de futuro, ya que son el centro de estos procesos, y sin su participación estos carecen de una dimensión fundamental (ver en este volumen, el artículo de Unai Villalba).

### **3. Algunas aportaciones para mejorar las políticas de desarrollo**

En las últimas décadas, ha aumentado de forma notable la conciencia sobre la necesidad de analizar la macroeconomía desde una perspectiva de género. Uno de los temas que han llamado más la atención de las economistas feministas en el nivel macroeconómico ha sido el análisis de los efectos de las políticas económicas desde un enfoque de género. Dicho análisis se inició con la preocupación por los efectos de las políticas de ajuste estructural sobre las mujeres, debido a las reformas económicas impuestas a los países empobrecidos, como condición imprescindible si querían tener acceso a los préstamos y ayudas de las organizaciones internacionales y de los estados donantes<sup>21</sup> (Bakker, 1994; Elson, 1995). Estas políticas han afectado a las mujeres y a los hombres de forma desigual y han mostrado un gran sesgo de género, tanto por parte de las organizaciones internacionales como de los estados donantes

---

<sup>21</sup> En la actualidad, estas amenazas se han extendido a las poblaciones más vulnerables de los países industrializados, impulsadas también por parte de las instituciones financieras y los recortes de las políticas públicas.

y de los gobiernos locales, puesto que la mayor parte de estos han concedido una prioridad absoluta a los hombres y han dejado en segundo lugar las preocupaciones de las mujeres, a pesar de que estas son las que se encargan principalmente del aprovisionamiento social en prácticamente todos los países del mundo. Esta marginación es también notable en la batalla por erradicar la violencia sexual y por motivo de género, que a pesar de ser un elemento central del análisis y la práctica feministas (Harcourt, 2001), no ha adquirido la importancia que su gravedad exige en el accionar de las políticas públicas.

Las lecciones aprendidas de la aplicación de estas políticas y la conciencia de los movimientos de mujeres en estos países están impulsando cambios en estos patrones de comportamiento que han considerado a los hombres como sujetos del desarrollo y por tanto receptores directos de muchas de las políticas puestas en marcha. En el caso concreto de la ayuda oficial al desarrollo y de las políticas de cooperación, impulsados por las organizaciones de mujeres, se están dando pasos para que se haga efectivo el empoderamiento de las mujeres y su consideración como sujetos activos de su propio desarrollo. No obstante, los cambios no han tenido lugar de forma continuada, al presentarse muchas resistencias a lo largo de todos estos procesos de cambio<sup>22</sup>.

Por consiguiente, no es una tarea fácil incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, puesto que estos procesos requieren la deconstrucción de conocimientos y supuestos previamente asimilados como pautas y comportamientos normalizados, y la construcción de nuevos vínculos entre los fenómenos macro, meso y micro. De hecho, para superar la estrecha separación realizada tradicionalmente entre las dimensiones macro y micro de las actividades económicas, el análisis del nivel comunitario puede ayudar a visualizar los vínculos existentes entre ambos, y a analizar los procesos de gobernanza desde una perspectiva feminista. Esta es una apuesta que tanto el paradigma del Desarrollo Humano en su análisis de las capacidades colectivas (Ver Dubois et al. 2011) como la Economía Feminista están realizando en la actualidad. Consideramos que estos enfoques pueden contribuir a superar la división clásica entre los diversos niveles, y contribuir a comprender los fuertes vínculos existentes entre el comportamiento de los agentes e instituciones de la economía y la actuación de esta en su conjunto, incluyendo el papel del estado, de las unidades familiares y de las relaciones comunitarias como instituciones activas y fundamentales de este entramado social.

La propuesta institucionalista de analizar las instituciones a partir de su consideración de construcciones sociales que interactúan, influyen y son asimismo influenciadas por los procesos de aprovisionamiento social cuyo objeto es aumentar la calidad

---

<sup>22</sup> En este mismo volumen se pueden leer las experiencias prácticas tanto de la RASD como de Guatemala. (Ver artículos de María López y Arantza Chacón para el caso de la RASD, y de Gloria Guzman e Irantzu Mendía para el caso de Guatemala).

de vida y el bienestar de las sociedades, nos permiten comprender los procesos de transformación social a partir del análisis de las normas y hábitos sociales, las cuales constituyen la espina dorsal de las instituciones, puesto que estas influyen y retroalimentan el comportamiento de la gente y de otras organizaciones que forman parte de la sociedad. Y dentro de estas normas sociales, su estabilidad y lenta tendencia al cambio deben combinarse con la incertidumbre del futuro y la carencia del completo conocimiento del presente, lo que hace que las acciones y decisiones que se quieran poner en marcha para acelerar o modificar determinadas tendencias sean susceptibles de fracasar, puesto que pueden no tener en cuenta hechos fundamentales que afectan al comportamiento de la comunidad.

Además, en las intervenciones públicas no se puede obviar un elemento fundamental que obstaculiza en muchos casos el avance hacia sociedades más inclusivas y cohesionadas, como es la desigual distribución del ingreso y la riqueza material, así como del resto de los activos básicos para el bienestar de mujeres y hombres, como por ejemplo los usos del tiempo. El conocimiento de las disparidades existentes entre diferentes colectivos pueden ser útiles en el análisis del papel que las políticas públicas y las unidades familiares juegan en estos procesos de redistribución.

En resumen, en estos tiempos de tensiones globales (Beneria y Bisnath, 2004), el papel económico de los estados no puede ser dejado aparte. Por ello, desde una perspectiva feminista el análisis de la actividad del estado se ha convertido en una prioridad, puesto que es un medio para conocer mejor qué es lo que realmente se está haciendo para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres y los hombres y para reducir las brechas existentes en sus calidades de vida.

En suma, se requiere elaborar un cuerpo teórico que incluya las diversas y enriquecedoras miradas de la realidad, que parta de la necesaria garantía de los derechos humanos de las mujeres, entre los que destacaríamos los derechos relativos a la capacidad de acceso y control de los activos y recursos económicos, el acceso a la toma de decisiones sobre su cuerpo, sus relaciones interpersonales y su participación en el diseño de las relaciones de aprovisionamiento social. Esto implica la corresponsabilidad de los hombres y una transformación del sistema económico, en el que la ciudadanía económica se convierta en un elemento vertebrador de las demandas de las mujeres en la defensa de sus derechos. En este proceso de aumento de las capacidades individuales y colectivas de las personas para llevar a cabo una vida plena, es notable la importancia de la participación de mujeres y hombres en la elaboración, seguimiento y control de las políticas públicas en sus diversos ámbitos de actuación, con objeto de avanzar en esta apuesta estratégica. Y la cooperación al desarrollo, obviamente, debería tener como objeto acompañar y reforzar estos procesos, nunca sustituirlos.

## Bibliografía

- AKRAM-LODHI, Haroom, «All decisions are top-down: engendering public expenditure in Vietnam». *Feminist economics*, n.º 8 (2002), Vol. 3, pp. 1-19.
- BAKKER, Isabella (ed.), *The strategic silence: Gender and economic policy*. Ottawa: The North-South Institute, 1994.
- BENERIA, Lourdes y SAVITRI, Bisnath (ed.), *Global tensions: challenges and opportunities in the world*. Nueva York: Routledge, 2004.
- BURLAMAQUI, Leonardo, «Evolutionary economics and the economic role of the state» en L. Burlamaqui, A. C. Castro y H. Chang (eds.) *Institutions and the role of the State*. Edward Elgar, 2000.
- CARRASCO, Cristina (ed.), *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Icaria, 1999.
- CHARLTON, Sue Ellen M., EVERETT, Jana y STAUDT, Kathleen (ed.), *Women, the State, and Development*. Albany: State University of New York Press, 1989.
- DUBOIS, Alfonso, GURIDI, Luis y LÓPEZ, María, *Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica*. Bilbao: Hegoa, 2011.
- DUGGER, William M. y WALLER, William T. (ed.), *The Stratified State. Radical institutionalist theories of participation and duality*. Nueva York y Londres: M.E. Sharpe Armonk, 1992.
- DUGGER, William M., «Institutionalism and feminism» (3-18) en J. Peterson y D. Brown, *The economic status of women under capitalism. Institutional economics and feminist theory*. Edward Elgar, 1994.
- ELSON, Diane «Micro, meso, macro: gender and economic analysis in the context of economic reform» (33-45) en I. Bakker (ed.), *The strategic silence. Gender and economic policy*. Londres: Zed, 1994.
- ELSON, Diane, «Gender awareness in modeling structural adjustment». *World Development*, Vol. 23 (1995), n.º III, pp. 1.851-68.
- FOLBRE, Nancy, *Who pays for the kids? Gender and the structures of constraint*. Nueva York y Londres: Routledge, 1994.
- GOETZ, Anne Marie (ed.), *Getting institutions right for women in development*. Londres: Zed Books, 1997.
- HARCOURT, Wendy, *Desarrollo y políticas corporales. Debates críticos en género y desarrollo*. Barcelona: Edicions bellaterra, 2011.
- HARDING, Sandra, *Whose science? Whose knowledge? thinking from women's lives*. Milton Keynes: Open University Press, 1991.
- HARGREAVES, Shaun, «Risk and culture: a missing link in the Post Keynesian tradition» (267-278) en *Journal of Post Keynesian Economics*. Vol. IX (1986-7), n.º 2.

- HERNÁNDEZ, Rosalva y SUÁREZ, Liliana (eds.), *Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes*. Valencia: Cátedra, 2008.
- HODGSON, Geoff, *Economics and institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1988.
- HODGSON, Geoff, «Post-Keynesianism and Institutionalism: the missing link» en *New directions in Post-Keynesian economics*. Edward Elgar, 1989.
- HODGSON, Geoff, «Post-Keynesianism and Institutionalism: another look at the link» (72-87) en M. Setterfield (ed.) *Growth, Employment and Inflation. Essays in honour of John Cornwall*. MacMillan Press, 1999.
- JENNINGS, Ann, «Public or private? Institutional Economics and Feminism» en M. A. Ferber y J. Nelson (ed.) *Beyond economic man: Feminist Theory and Economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- KUIPER, Edith y SAP, Jolande et al. (ed.), *Out of the Margins: Feminist Perspectives on Economics*. Routledge, 1995.
- LEWIS, Margaret y SEBBERSON, David, «The rhetoricality of economic theory: Charlotte Perkins Gilman and Thorstein Veblen» en *Journal of Economic Issues*, Vol. XXXI (1997), n.º 2, pp. 417-424.
- MAYHEW, Anne «Institutional economics» en J. Peterson y M. Lewis (ed.), *The Elgar Companion to Feminist Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.
- NELSON, Julie, «The study of choice or the study of provisioning? Gender and the definition of economics» en M. A. Ferber y J. A. Nelson (ed.), *Beyond economic man. Feminist theory and economics*. The University of Chicago Press, 1993.
- NELSON, Julie, *Feminism, objectivity & economics*. Nueva York y Londres: Routledge, 1996.
- PETERSON, Janice, «Women and the State» en *The Stratified State. Radical institutionalist theories of participation and duality*, en W. M. Dugger. y W.T Waller, Nueva York y Londres: M.E. Sharpe Armonk, 1992.
- PETERSON, Janice y BROWN, Doug, *The economic status of women under capitalism. Institutional economics and feminist theory*. Edward Elgar, 1994.
- PETERSON, Janice, «Ending Welfare as We Know It': The Symbolic Importance of Welfare Policy in America» en *Journal of Economic Issues*, Vol. XXXI (1997), n.º 2, pp. 425-31.
- PNUD (VV.AA.), *Informes del Desarrollo humano*.  
Disponible en: [www.undp.org](http://www.undp.org).
- POWER, Marilyn, «Social provisioning as a starting point for feminist economics» en *Feminist economics*, n.º 10 (2004), Vol. 3, pp. 3-19.
- SEN, Amartya, «Gender and cooperative conflicts» en I. Tinker (ed.) *Persistent inequalities: women and world development*, pp. 123-49. Nueva York: Oxford University Press, 1990.

UNCTAD, *El Estado y la gobernanza del desarrollo. Los países menos adelantados*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2009.

VEBLEN, Thorstein, «Pecuniary Emulation» (pp. 215-301) en W. Mitchell (ed.) *What Veblen taught*. New York The Viking Press, 1947.

VEBLEN, Thorstein, *Absentee Ownership*. Boston: Beacon press, 1967.

WHALEN, Charles y WHALEN, Linda, «Institutionalism: a useful foundation for feminist economics?» en J. Peterson y D. Brown (ed.), *The economic status of women under capitalism. Institutional economics and feminist theory*. Edwar Elgar, 1994.





## La cooperación descentralizada y la nueva arquitectura de la ayuda: la cooperación vasca en el siglo XXI

*Jokin Alberdi Bidaguren*

Los actores no centrales, a pesar de los importantes esfuerzos emprendidos en las últimas décadas para mejorar e institucionalizar sus proyectos e iniciativas de cooperación, han quedado relegados a un segundo plano de la nueva arquitectura de la ayuda. Ha sido tras el III Foro de Alto Nivel de la Ayuda de Accra (2008) que los principales donantes han invitado a la sociedad civil a participar de una manera más directa. En consecuencia, las cooperaciones descentralizadas se debaten entre tratar de influir en esta agenda hegemónica, o continuar una estrategia alternativa propia con vocación de transformar ese modelo dominante de desarrollo y asistencia técnica. Tras un breve recorrido explicativo de las claves de la agenda actual, se analizan las ventajas y dificultades de la participación de los actores no centrales de la cooperación en este nuevo consenso sobre la lucha contra la pobreza y la eficacia de la ayuda, y finalmente, se presentan algunas ideas e iniciativas relacionadas con el enfoque del Desarrollo Humano Local que permiten continuar avanzando hacia una nueva agenda transformadora de la cooperación.



## Introducción

La investigación que da soporte a este libro trata de demostrar que el acompañamiento que se viene haciendo para fortalecer los procesos de desarrollo humano a nivel local, especialmente los que tienen un enfoque de género genuino, es el aporte más idóneo que puede hacerse desde la cooperación vasca. Partiendo de esta idea, en este capítulo, se sostiene que las cooperaciones descentralizadas oficiales y no gubernamentales tienen que ser capaces de articular una estrategia alternativa propia, crítica con el modelo dominante de cooperación, y de hacer nuevas propuestas concretas para seguir avanzando en el desarrollo humano de las comunidades del Sur y del Norte.

Con el nuevo milenio, los principales actores gubernamentales e intergubernamentales han liderado la creación de una nueva agenda de desarrollo y cooperación. Sin embargo, los actores no centrales no han sido consultados en su definición aunque, recientemente, han sido invitados a sumarse al III y IV foros de alto nivel de la ayuda (Accra, 2008 y Corea del Sur, 2011). Una vez más, el dilema para la cooperación descentralizada se sitúa entre participar y tratar de influir o reaccionar. Influir en esta agenda hegemónica de la lucha para la erradicación de la pobreza (ODM) y de los principios de la eficacia de la ayuda de la Declaración de París, o reaccionar ante este nuevo centralismo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y continuar con un enfoque propio de cooperación. Enfoque protagonizado por infinidad de actores del Norte y del Sur, que llevan a cabo sus iniciativas de desarrollo partiendo de la base de la solidaridad entre las personas y las comunidades (Dubois, 2000).

Tras un breve recorrido explicativo de las ventajas y dificultades de la participación de la cooperación descentralizada en la nueva arquitectura del desarrollo y la cooperación internacional, se analizarán otros debates que tienen que ver con su creciente institucionalización y profesionalización, la colaboración con otros actores, y la legitimidad y la renovación de la cooperación descentralizada. Finalmente, se presentarán algunas de las recientes transformaciones de la cooperación vasca y algunas claves sobre su rumbo y sus esfuerzos para ampliar y democratizar esa agenda dominante.

### **1. La cooperación descentralizada ante la nueva arquitectura de la ayuda**

Este primer apartado contextualiza los principales cambios en el escenario internacional del desarrollo y la cooperación acaecidos en esta primera década del nuevo milenio y el papel que está jugando la cooperación descentralizada. Se trata de ahondar en esa nueva agenda de los ODM y la Declaración de París y sus efectos en la cooperación liderada por la sociedad civil y los gobiernos subestatales.

En esta última década, se ha asistido al fin de la era del viejo «consenso de Washington» en torno a las políticas neoliberales y al origen de uno nuevo, que gira en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la eficacia de la ayuda. Sin renun-

ciar al ajuste económico y al libre comercio, las principales instituciones multilaterales y actores gubernamentales han decidido fijar una serie de objetivos para reducir la pobreza, aumentar la AOD y hacer que esta ayuda sea más eficaz<sup>23</sup>.

Vino nuevo en odres viejos. Por un lado, parece tomar fuerza la propuesta de UNICEF de principios de la década de los noventa del «ajuste con rostro humano», que abogaba por combinar macropolíticas de ajuste estructural con mesopolíticas favorables a los grupos más vulnerables (Cournia, Jolly y Stewart, 1987). Y, por otro, al igual que en el incumplido compromiso de destinar el 0,7% del PIB de los países desarrollados a la asistencia de los países en vías de desarrollo acordado en la Asamblea General de Naciones Unidas en 1970, el nuevo consenso afirma que el actual sistema de la arquitectura de la ayuda internacional tiene que fundamentarse en un incremento de los recursos y en la mejora de la calidad de la cooperación (Easterly, 2001; Maxwell, 2005).

Además de la Declaración del Milenio y los ODM (2000)<sup>24</sup>, los principales acuerdos internacionales del nuevo sistema de la ayuda del siglo XXI que pretenden coordinar y armonizar los esfuerzos para la erradicación de la pobreza son: la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo o Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Roma sobre la Armonización de la AOD (2003), y los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda o Declaración de París (2005) y Accra (2008)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> La receta universal del viejo consenso para el desarrollo que partía de la premisa de que el incremento del PIB per cápita reduciría la pobreza e incrementaría el bienestar fracasa en tanto que no ha tenido en cuenta factores transcendentales como el cambio institucional y la reducción de la pobreza. El propio Banco Mundial, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y los principales organismos de Naciones Unidas, a través del «Marco Integral de Desarrollo», la «Declaración del Milenio» y los ODM, las conferencias internacionales para la financiación de la ayuda y los foros de alto nivel sobre su eficacia van articulando un nuevo consenso sobre la lucha contra la pobreza, el incremento de la financiación del desarrollo y la mejora de la calidad de AOD, lo que provoca una reorganización del marco general.

<sup>24</sup> Recordar brevemente los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Ver: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals>.

<sup>25</sup> El «Consenso de Monterrey» (2002) propuso más y mejor ayuda y reformar las políticas de comercio y deuda externa. Además de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo, en esta conferencia también se abordaron otra serie de medidas como la movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo, el papel de la inversión extranjera directa y de otras corrientes de capitales privados y del comercio internacional, las medidas para el alivio de la deuda, y la coherencia entre estas medidas. El «Plan de Acción de Roma» (2003) proponía la promoción de asociaciones estables entre gobiernos y organismos de cooperación internacional, la garantía que la ayuda al desarrollo se entregase en función de las prioridades del país, la armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas con las del país asociado, la reducción de misiones de donantes, evaluaciones e informes, la racionalización de la condicionalidad, la simplificación de la documentación, la adecuación de los procedimientos internos para facilitar la armonización, la difusión de buenas prácticas y el mantenimiento del ritmo de avance a través de una presión mutua. En definitiva, eran medidas encaminadas a mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo mediante mayor liderazgo del gobierno y apropiación por el país. La «Declaración de París» (2005) pretende poner orden en un sistema de ayuda poco coordinado, descentralizado y carente de reglas. El principio de apropiación alude al compromiso de los países socios a establecer su propia

Y el nuevo sistema internacional de la AOD se ha concretado en los siguientes pilares: a) la reducción de la pobreza como la concreción práctica de los objetivos de desarrollo; b) una nueva relación entre donante y receptor basada en los principios de apropiación, alineamiento, armonización y gestión orientada a resultados; c) Unos nuevos instrumentos de ayuda (apoyo presupuestario, enfoque sectorial –SWAP–, iniciativas para la reducción de la deuda, fondos globales...) y una revisión de la condicionalidad con mayor protagonismo del diálogo político y de las asociaciones o *partenariados*; d) unos documentos de Estrategia de Lucha contra la pobreza –DELP o PSRP en sus siglas en inglés– que son la base de las estrategias de Naciones Unidas, BM, FMI, UE y principales agencias bilaterales; y e) la convicción de que el incremento de recursos no es suficiente si no va acompañado de reformas estructurales que garanticen la eficacia de la ayuda.

Esta nueva arquitectura de la AOD no ha contado para su configuración con las potencialidades de la cooperación de los actores no centrales aunque, desde el 2008, motivados por la conveniencia de armonizar la AOD entre donantes y por la posibilidad de instrumentalizar la cooperación descentralizada de ONGD y gobiernos locales y, de esta manera, poder actuar en contextos de difícil asociación, los firmantes de la Declaración de París han invitado a representantes de la sociedad civil y gobiernos locales y regionales a adherirse a los principios de la eficacia de la ayuda en el III Foro de Alto Nivel de la Ayuda de Accra<sup>26</sup>.

Esta invitación a participar a los actores y gobiernos no centrales se produce en un momento de crisis económica cuando el nuevo modelo hegemónico de la AOD es incapaz de cumplir con sus compromisos financieros con la lucha contra la pobreza. A esta falta de recursos financieros para cumplir con la agenda marcada hay que añadirle otras dificultades técnicas como la complejidad de la puesta en marcha del nuevo marco de gestión orientado a resultados diseñado en París, y que la selección de

---

agenda de desarrollo y a ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas, estrategias y sistemas nacionales de desarrollo cuando se apoyan en recursos exteriores. La alineación se refiere a la relación entre los donantes y los socios, y compromete a los donantes a alinearse con la agenda de los socios y a utilizar los sistemas provistos por estos, mientras que los socios se comprometen a establecer instituciones y políticas eficaces para administrar la ayuda. La armonización alude a la relación entre donantes que se comprometen a adoptar disposiciones comunes, simplificar procedimientos y compartir información. Mientras que la gestión orientada a resultados apunta a garantizar que los recursos para el desarrollo, nacionales y exteriores, se utilizan de forma más eficaz con miras al cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Además de estos principios, la Declaración de París especifica indicadores, calendarios y metas para las acciones que competen a los gobiernos tanto donantes como socios, y contiene una agenda referida a la aplicación y seguimiento del progreso hasta el año 2010.

<sup>26</sup> En este Foro se identifican tres desafíos para profundizar en la Declaración de París: a) un mayor papel de los parlamentos y la sociedad civil para que los Países en Desarrollo fortalezcan su capacidad para dirigir y gestionar el Desarrollo; b) la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas que reduzcan la fragmentación de la ayuda, la optimicen, y que, además de los actores gubernamentales, incluyan también a los no gubernamentales; y c) la mejora de los sistemas de información y de los instrumentos de gestión de los resultados, que servirán para rendir cuentas en términos de desarrollo (Programa de Acción de Accra, 2008).

los países destino de la AOD sigue ligada a los intereses geoeconómicos de los principales donantes, en lugar de realizarse en base a criterios de desarrollo o necesidades humanas.

Y a estas insuficiencias técnicas, hay que sumarle otras de planteamiento que demuestran que el nuevo consenso no sirve para el objetivo del Desarrollo Humano (Dubois, 2007). Conceptualmente el nuevo consenso supone una simplificación de los retos del desarrollo. Los principales donantes entienden el desarrollo como la lucha contra la pobreza que se puede llevar a cabo desde la simple ampliación de los recursos disponibles que están previstos para este fin<sup>27</sup>. Además, los sujetos centrales del desarrollo siguen siendo los Estados y no las personas, y la pobreza sigue asociada a factores endógenos de los propios países empobrecidos, eludiendo cualquier responsabilidad de los donantes ante la falta de desarrollo.

Las fragilidades de esta nueva arquitectura se evidencian aún más, cuando en la Conferencia Internacional de seguimiento a la financiación para el desarrollo celebrada en Doha (2008)<sup>28</sup> se reconoció que los principios de la eficacia de la ayuda eran una pequeña parte de un programa más amplio de financiamiento para lograr resultados en términos de desarrollo y alcanzar los ODM. Se reconoce que este modelo de AOD no está teniendo suficientemente en cuenta las principales negociaciones financieras y comerciales, y los modelos de «partenariado» que son cruciales para el desarrollo de los países más desfavorecidos. En Doha, se llamó la atención para que los países en vías de desarrollo y las economías en transición participaran de una forma más activa en la regulación y toma de decisiones económicas internacionales, lo que solo será posible reformándose radicalmente las instituciones de Bretton Woods y de NN.UU. y, en consecuencia, el actual sistema de la ayuda internacional.

En resumen, los ODM y los principios de París no son fruto de un diálogo en igualdad entre donantes y socios, sino que han sido marcados por el CAD/OCDE y el BM, y posteriormente asumidos por Naciones Unidas y el resto de los principales donantes. A los países «socios» no les ha quedado más remedio que aceptar las propuestas que habían elaborado las instituciones y los donantes más influyentes, mientras que los donantes no centrales de la cooperación eran convidados de piedra o simplemente ignorados en la nueva arquitectura de la ayuda.

---

<sup>27</sup> Con el fin de movilizar más recursos para los ODM, los países donantes de la ONU se comprometieron en Monterrey (2002) a incrementar sus flujos para la cooperación al desarrollo hasta alcanzar el 0,7% de su PNB, y destinar entre un 0,15%-0,20% a los países menos avanzados. En un informe sobre fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo elaborado por el profesor Atkinson (2004) se estimaba que con 50.000 millones de dólares, aproximadamente duplicando la AOD, sería suficiente para alcanzar las metas de los ODM.

<sup>28</sup> En esta Conferencia de Doha que examinaba la aplicación del Consenso de Monterrey, se analizaron las dificultades existentes y el nuevo escenario surgido tras la crisis económica de cara a la movilización de los recursos financieros y las inversiones para el desarrollo, las relaciones comerciales internacionales, el alivio de la deuda y lo relativo a la AOD abordado en Accra (Declaración de Doha, 2008).

Tras las recomendaciones de Doha, y teniendo en cuenta las alusiones de Accra sobre la conveniencia de una mayor participación de los actores y los gobiernos descentralizados en la Agenda de París (OECD, 2009) y de una reducción de la fragmentación de la ayuda, para el próximo IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebrará en Seúl en el 2011 está previsto un mayor protagonismo de la sociedad civil, de la cooperación Sur-Sur y de los donantes que no son miembros del CAD/OCDE (especialmente de los denominados países BRIC: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). La duda que surge reside en si esta decisión de reconsiderar la participación de nuevos donantes emergentes y actores no oficiales en la arquitectura de la ayuda obedece a una sincera rectificación de quiénes han liderado el modelo hegemónico de desarrollo y ayuda internacional, o tiene más que ver con la actual crisis económica y el retroceso de los recursos para financiar el desarrollo.

## 2. Los retos de la cooperación descentralizada: más allá de la agenda de los ODM y la eficacia de la ayuda

El desarrollo de la paradiplomacia y las nuevas formas de gobernanza multinivel y de entender el multilateralismo están propiciando que las autoridades locales y regionales y la sociedad civil fortalezcan su dimensión de actores internacionales y su papel en las políticas de desarrollo y cooperación. A partir de un desgajamiento de las competencias de un gobierno central, son cada vez más los gobiernos locales y regionales que deciden dedicar una parte de sus presupuestos a acciones de cooperación internacional. Aún no existiendo muchos datos al respecto, es evidente que las iniciativas descentralizadas de cooperación han ido incrementándose a lo largo de las últimas décadas<sup>29</sup>.

Por el contrario, con el inicio del nuevo milenio, las cooperaciones descentralizadas parecen haber perdido la pujanza y el protagonismo de épocas anteriores. La comentada falta de relevancia en la definición de la agenda dominante, junto a los constantes llamamientos a la coordinación y armonización con los actores centrales, su creciente institucionalización y profesionalización, y las motivaciones de algunos de

---

<sup>29</sup> La organización *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (UCLG en sus siglas en inglés) estima que aproximadamente un 70% de las ciudades del mundo participan en iniciativas de cooperación internacional. Esta modalidad de cooperación para el desarrollo de los entes públicos locales y regionales, que canaliza su AOD principalmente a través de ONG y otros actores no gubernamentales, está particularmente extendida en el Estado español y Alemania donde, aproximadamente, un 20% y un 10% de sus respectivas AOD está descentralizada. Bélgica, Italia, Francia y Portugal también destacan por su AOD descentralizada (Sarraute y Théry, 2007). Otras agrupaciones de entidades de carácter municipal de varios países han demostrado una larga trayectoria en la cooperación internacional: *Local Government Denmark (LGDK)*; *the Association of Finnish local and regional authorities*; *International Co-operation Agency of the Association of Netherlands Municipalities (VNG)*; *National Association of Portuguese Municipalities (ANMP)*; *Local Authorities Development Agency (SALA IDA) from Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR)* y *UK Local Government Alliance for International Development*. Otro dato sobre el aumento de la AOD descentralizada es la cofinanciación de programas *City to City (C2C)* –por ejemplo, *URB AL* y *Asia Urbs*– financiados por la Comisión Europea (Bontebal, 2010), o programas como *ART/GOLD* de NN.UU. destinados a apoyar las iniciativas de desarrollo local de las autoridades locales.

estos actores descentralizados por poner sus iniciativas de cooperación al servicio de sus propios intereses, pueden ser algunos de los factores que explican este retroceso cualitativo. Vayamos, entonces, por partes.

### **2.1. La obstinación de las cooperaciones descentralizadas por ser parte destacada de una agenda en cuya definición no han participado**

La nueva arquitectura de la AOD presentada en el apartado anterior parece estar se-gando el potencial de la cooperación descentralizada. Además del anhelado interés de las principales agencias bilaterales y organismos multilaterales por incorporar las iniciativas descentralizadas a su agenda, en los últimos tiempos, muchos actores descentralizados están obstinados en incorporar, acrítica e incondicionalmente, los ODM y los principios de París a sus planificaciones estratégicas.

Las discusiones se han estancado en torno a la coordinación y armonización entre do-nantes centrales y descentralizados, y apenas hay debates sobre los otros temas re-levantes. No hay críticas que vayan más allá del incumplimiento de los ODM y de los compromisos para financiar el desarrollo. Al son de la agenda dominante, la gran ma-yoría de actores descentralizados se emplean a fondo para adaptar sus iniciativas a los principios de apropiación, alineamiento, armonización y gestión orientada a re-sultados, descuidándose la reflexión sobre la pertinencia de la agenda de los ODM y la eficacia de la ayuda, y sobre las alternativas para avanzar en el Desarrollo Humano. Desde la cooperación descentralizada, en lugar de adaptarse a los ODM se deberían ofrecer nuevas propuestas fundamentadas en el acompañamiento de colectivos de personas que protagonizan transformaciones en su desarrollo humano, particular-mente a aquellas iniciativas que apoyan procesos de empoderamiento de las comuni-dades y de equidad entre sus hombres y mujeres. Y a su vez, este acompañamiento debería de promover la solidaridad internacional, la participación, la concienciación crítica y los comportamientos responsables de la ciudadanía de nuestras sociedades.

La asunción acrítica de los principios de París por los actores descentralizados está teniendo como consecuencia que su cooperación se alinee con los objetivos estraté-gicos de la AOD de los grandes donantes, cuando la prioridad debería ser alinearla con las comunidades del Sur y con aquellas autoridades locales que están compro-metidas con los procesos de desarrollo. La armonización entre la cooperación des-centralizada y la cooperación central no puede significar la subordinación de la pri-mera sobre la segunda, aunque ello no necesariamente implica que no se puedan establecer fórmulas de colaboración entre ambas modalidades de cooperación.

### **2.2. La insistencia en la armonización y coordinación que provoca que las iniciativas descentralizadas de cooperación queden a merced de la agenda dominante**

La armonización, coordinación y complementariedad entre las administraciones requeri-das por la actual reforma del sistema internacional de la cooperación y las profundas

transformaciones en la política de desarrollo hacia terceros países de la UE, no deben aprovecharse para poner a las cooperaciones descentralizadas al servicio de los Estados y los organismos multilaterales.

En aras a un mayor y mejor impacto, el CAD/OCDE, tradicionalmente, ha venido recomendando la centralización de la AOD en aquellos Estados miembros que cuentan con un importante número de actores descentralizados<sup>30</sup>. Según este organismo, el excesivo papel de las ONGD, regiones y autoridades locales en las políticas de cooperación supone una pérdida de centralidad de las cooperaciones bilaterales, una incoherencia de políticas, una mayor descoordinación y solapamiento de iniciativas y un incremento en los costes de transacción, tanto para los países donantes como para los receptores. Esto ha implicado que las autoridades estatales y de la UE estén dedicando cada vez más esfuerzos a la coordinación y armonización de su AOD con la de los actores descentralizados.

En el sistema de la AOD de la UE se habilitan algunos espacios para la cooperación descentralizada<sup>31</sup>, aunque no hay un excesivo interés mutuo por coordinar las iniciativas comunitarias con las descentralizadas. Para la UE, la cooperación descentralizada de sus estados miembros es poco más que un instrumento para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible y democrático en contextos de difícil asociación, de tal manera que las instituciones de la UE obtienen cierto margen para influir en los gobiernos débiles o autoritarios. Mientras que las cooperaciones de gobiernos locales y regionales tampoco tienen especial interés en la política de cooperación de la UE, porque la desconocen, no saben cómo participar, la perciben como alejada de los objetivos e intereses de la ciudadanía y, de momento, le encuentran pocos incentivos.

En el ámbito intraestatal, siguiendo las recomendaciones del CAD/OCDE, los Gobiernos Centrales incrementan sus esfuerzos para instaurar mecanismos formalizados de coordinación entre los diferentes niveles administrativos con competencias en

---

<sup>30</sup> A modo de ejemplo, el CAD/OCDE, en los diferentes análisis de los programas españoles de cooperación (1994, 2001), y en las revisiones de pares (2002, 2007) viene advirtiendo al Gobierno Central sobre los efectos perniciosos que la alta desconcentración y descentralización de la AOD española puede provocar sobre su eficacia (Alberdi, 2010a).

<sup>31</sup> En el IV Convenio de Lomé en 1989 se introdujeron algunas medidas relacionadas con la cooperación descentralizada, que incluyeron una línea financiera regular de unos 6 millones de € anuales en los Reglamentos (CE) n.º 1659/98, 995/2002 y 625/2004. Dentro del marco de la redefinición de los instrumentos financieros (2007-2010) y, en concreto, del nuevo instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo –Reglamento (CE) n.º 1905/2006, se ha aprobado un nuevo programa temático para *actores no estatales y autoridades locales en desarrollo*, recogido en la –COM (2006) 19 y en la COM (2008) 626 que, aunque no concretan un incremento importante de los montos, comienzan a subrayar la importancia de las autoridades locales en los países en desarrollo y su papel fundamental en el fortalecimiento de la gobernanza y democracia local, y dan los primeros pasos para materializar el valor añadido de la cooperación descentralizada entre entes locales (Alberdi, 2010b).

cooperación al desarrollo<sup>32</sup>. Si esta coordinación y complementariedad entre actores se convierte en una mera delegación de ciertas facultades de decisión a niveles inferiores, de tal manera que los organismos subestatales quedan bajo la autoridad central del Estado, el riesgo de centralización de las iniciativas descentralizadas de cooperación es muy elevado. La armonización y colaboración entre las administraciones de un mismo Estado para planificar las políticas de cooperación puede hacerse de manera «cooperativa» o voluntaria entre gobiernos, o en clave de «mera coordinación», donde el Gobierno Central coordina y/o dirige, y los gobiernos locales y/o regionales son coordinados o, a lo sumo, eluden serlo para defender sus propias iniciativas de desarrollo y cooperación.

En resumen, el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo del CAD/OCDE y los foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda de Accra y Seúl se han abierto para los actores descentralizados. El Comité de Regiones y la Comisión Europea reconocen el potencial de la cooperación descentralizada y habilitan algunos espacios e instrumentos para su futura potenciación. Y los Estados comienzan a prestar atención a las iniciativas descentralizadas tratando de colaborar con ellas o de agregarlas a su política oficial de cooperación. Sin desechar radicalmente estas posibilidades, en tanto que ofrecen oportunidades para la incidencia en el modelo dominante de cooperación<sup>33</sup>, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil tienen que procurar participar en otros foros alternativos de diálogo mundial y examen de las políticas de la cooperación internacional donde se tengan en cuenta sus especificidades. El Foro sobre Cooperación al Desarrollo (FCD) en el seno de ECOSOC (Consejo Económico y Social de las NN.UU.), el Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR) y la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG en sus siglas en inglés) son algunos de estos espacios de encuentro que están en funcionamiento (Agencia Catalana de Cooperació al desenvolupament,

---

<sup>32</sup> Por destacar algunos ejemplos, en el Estado español, a partir de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional, se creó una Comisión Interterritorial, en la que periódicamente se encontrarían la administración estatal y las autonómicas y locales para el intercambio de información, colaboración y coordinación entre ellas, y para participar en la elaboración de los Planes Directores y Anuales de Cooperación al Desarrollo. A pesar del impulso que ha recibido esta estructura en los últimos años, esta Comisión no ha sido muy operativa. El actual Plan Director (2009-2012) prevé la creación de una Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo donde los máximos responsables ministeriales del Estado y los de los Departamentos de Cooperación de las CCAA establecerán los acuerdos e iniciativas principales para hacer efectiva esta colaboración, y tratar de conseguir que las CCAA tengan capacidad decisoria en determinadas cuestiones de la Política de Estado de Cooperación. En el caso de Alemania, con un modelo federalista más cooperativo, se ha optado por una reunión anual entre las instituciones federales y los Länder. En Italia, es el Ministerio de Asuntos Exteriores quién a través de su Dirección General para la Cooperación al Desarrollo fija los mecanismos de coordinación con la cooperación descentralizada. Y en Bélgica no hay una previsión de instrumentos para posibilitar esta participación y coordinación (Alberdi, 2010b).

<sup>33</sup> Los actores descentralizados tienen que procurar transformar el actual modelo de asistencia técnica y financiera al desarrollo, y para ello es indispensable continuar incidiendo para que la AOD incremente sus recursos y las donaciones no reembolsables; sea más contundente con los derechos humanos; potencie la apropiación democrática de los procesos de desarrollo; y sea más crítica con la selectividad que aplican los donantes en función de sus intereses geoeconómicos y estratégicos (OSC, 2008).

2010), y son una oportunidad para ampliar la reflexión y los debates sobre la cooperación descentralizada.

En definitiva, el interés de los actores hegemónicos por la cooperación que llevan a cabo ONG y gobiernos no centrales se incrementa, aunque no es precisamente por su «saber hacer» o por sus iniciativas solidarias de desarrollo. Su instrumentalización para actuar allá donde la cooperación oficial no puede, y ponerla al servicio de sus políticas exteriores e intereses geoeconómicos, y la falta de recursos para financiar los compromisos con los ODM, son algunas de las explicaciones que se esconden detrás de este repentino interés.

### **2.3. Una tendencia a la institucionalización y profesionalización que debilita su naturaleza transformadora y su contacto con la sociedad civil**

Además del encaje de los actores descentralizados en la nueva agenda de la calidad de la ayuda, su inserción en los sistemas nacionales e internacionales, y la mejora de la concertación entre administraciones, otros temas que deberían estar en el centro de atención de las cooperaciones descentralizadas están relacionados con el desarrollo normativo e institucional de las cooperaciones locales y regionales y con la profesionalización de las ONGD, y el consecuente alejamiento de la sociedad civil (Grasa, 2006).

Es tal la variedad de iniciativas llevadas a cabo por las autoridades no centrales y las ONGD que pocas de ellas encajan en las definiciones convencionales de la AOD<sup>34</sup>. Llegado a este punto, conviene aclarar que no todas las ayudas de las autoridades locales y regionales son descentralizadas. De hecho, la creciente institucionalización de la cooperación de estos gobiernos no centrales ha supuesto un incremento en las iniciativas de cooperación bilateral y multilateral. Sin embargo, y aún siendo difícil precisar por la falta de datos, la gran mayoría de sus fondos siguen dedicándose a iniciativas descentralizadas canalizadas, principalmente, por las ONGD. Tampoco todas las iniciativas de las ONGD y otros actores no gubernamentales pueden considerarse cooperación descentralizada en tanto que muchas de ellas, dependientes de los fondos públicos, responden cada vez más a los objetivos e intereses de los gobiernos que a los suyos propios.

Esta incipiente tendencia a la centralización tiene que ver con la institucionalización y planificación de la cooperación de las autoridades locales y regionales, y

---

<sup>34</sup> La financiación pública u oficial proviene de los presupuestos públicos de administraciones centrales, regionales y municipales, y estos fondos pueden ser canalizados de diferentes formas: a) directamente por los gobiernos donantes hacia los gobiernos receptores (cooperación bilateral) b) pueden ser destinados a los fondos de las distintas organizaciones multilaterales (cooperación multilateral), de manera que la decisión de esos fondos ya no corresponde a los gobiernos sino a las instituciones públicas internacionales; y c) a través de un enfoque de cooperación que se caracteriza por la descentralización de sus iniciativas, que surge como reacción al excesivo centralismo de la AOD, y que está protagonizado por una amplia gama de actores del Norte y del Sur (Dubois, 2000).

con la profesionalización de la cooperación no gubernamental. Esto tampoco significa todas estas iniciativas planificadas y más o menos institucionalizadas sigan desarrollándose al margen de la lógica de la descentralización y de los planteamientos alternativos.

Aún reconociendo que muchas de ellas tienen un alto nivel de informalidad y que el grado de institucionalización de las políticas de cooperación de estos gobiernos no centrales es muy heterogéneo, en esta última década, se han creado multiplicidad de fondos específicos, organismos públicos e instancias de coordinación y colaboración con otros actores. Las cooperaciones oficiales descentralizadas del Estado español son un claro ejemplo. En esta última década las cooperaciones de los gobiernos autonómicos y otros gobiernos locales han creado sus propias partidas financieras e imitado las normativas y estructuras de la cooperación de la Administración General del Estado<sup>35</sup>.

Esta creciente regulación e institucionalización de las cooperaciones descentralizadas está teniendo un efecto desmovilizador en el tejido asociativo y está generando una alta profesionalización de las ONGD, en la medida que estas tienen una alta dependencia de los montos públicos y se convierten en meras ejecutoras de proyectos. Esta burocratización de las ONGD y de los espacios y mecanismos de participación en el diseño de las políticas públicas está provocando un paulatino desinterés y desconocimiento de las iniciativas descentralizadas de cooperación por parte de la ciudadanía, lo que a su vez se está convirtiendo en una justificación para retrotraer el crecimiento de la AOD descentralizada (Fundación Carolina, 2008). En el entretanto, algunas autoridades locales y regionales aprovechan para crear redes clientelares con aquellas organizaciones que se prestan a apoyar sus iniciativas aunque, afortunadamente, otras se muestran comprometidas con el fomento de redes fuertes de ONGD y canales para la participación (Gómez Gil, 2005).

---

<sup>35</sup> Las CCAA se han ido dotando de marcos legales e institucionales y partidas financieras para poner en marcha sus políticas de cooperación. Más de dos tercios de su AOD se canaliza a través de los actores no gubernamentales. Tras la Ley estatal de Cooperación 23/1998, Madrid fue la primera Comunidad en dotarse de una Ley de Cooperación (Ley 13/1999 de la Comunidad de Madrid) y Canarias ha sido la última (Ley 4/2009 de la Comunidad Autónoma de Canarias). En estos últimos diez años, todas las CCAA han desarrollado consejos asesores y planes plurianuales de planificación, y la gran mayoría cuentan ya o tienen previsto dotarse de agencias autonómicas de cooperación, comisiones de coordinación autonómica o de coordinación interterritorial y oficinas sobre el terreno (Alberdi, 2010a). En cuanto a la institucionalización de la cooperación de los entes locales españoles hay que ser más cautos, puesto que la existencia de multiplicidad de actores (ayuntamientos, diputaciones, cabildos, mancomunidades, federaciones de municipios y provincias, fondos de cooperación...) implica también realidades diversas. No obstante, hay que constatar que a partir de 1994, y en buena medida como consecuencia de la movilización ciudadana que reclamaba el 0,7%, la cooperación iniciada por municipios, principalmente catalanes y vascos, se extiende a infinidad de otros entes locales, creándose partidas específicas, estructuras municipales, consejos de cooperación, coordinadoras locales de entidades, e infinidad de espacios de coordinación de estos actores como la Federación Española de Municipios y Provincias, las federaciones territoriales autonómicas, y los Fondos de Cooperación y Solidaridad (FEMP, 2005). No obstante, en comparación con las cooperaciones autonómicas, el crecimiento de la AOD de los entes locales y su grado de institucionalización resultan ser más moderados. Más del 90% de sus recursos se canalizan a través de las ONGD (Martínez y Sanahuja, 2009).

En este contexto marcado por la agenda de la eficacia de la ayuda y la fuerte institucionalización y profesionalización de las cooperaciones descentralizadas y renovación de sus instrumentos y mecanismos, hay que decidir entre continuar replicando los modelos centrales de cooperación o seguir apostando por las estrategias y dependencias recíprocas con las ONGD y la sociedad civil. Es el momento de avanzar en una agenda propia, que puede estar abierta a la colaboración con la agenda dominante, pero no condicionada por esta. Los gobiernos y administraciones regionales y locales tienen que dejar atrás la delegación de responsabilidades y ejercer un liderazgo en la cooperación descentralizada, mientras que las ONGD han de pasar de ser meras agencias ejecutoras de proyectos a jugar un papel más político y más activo en los asuntos públicos locales (Sancho i Vendrell, 2005).

#### **2.4. Las razones económicas, comerciales y simbólicas frente a las altruistas como principal motivación para los actores descentralizados**

Además de las diásporas, los lazos coloniales e históricos, la lucha contra la pobreza, las razones humanitarias, la solidaridad internacionalista, entre los argumentos y motivaciones que tienen los gobiernos no centrales para dedicar parte de sus presupuestos a la cooperación al desarrollo están destacando los relacionados con la internacionalización de las regiones y ciudades.

Es indudable que la acción de estas ciudades o regiones en el exterior está motivada por su propia promoción comercial, económica o turística, por la necesidad de tener presencia en los foros internacionales para ejercer presión, y, en algunos casos, por intereses simbólicos de afirmación identitaria y de autonomía política. Otra cuestión es, si la finalidad y la capacidad de estos gobiernos no centrales de actuar en el ámbito de la cooperación internacional están ligadas a estos intereses funcionales o simbólicos o, si por el contrario, están orientados a fortalecer la acción colectiva frente a las reglas de la globalización neoliberal y los lazos de solidaridad entre las comunidades del Norte y del Sur.

En el caso del Estado español, algunas/os autoras/es han criticado la política de cooperación vasca y catalana por llevar a cabo sus políticas de cooperación al margen del resto de los actores de cooperación (Freres, 2008) y por el abuso de los instrumentos de cooperación al servicio de intereses estrictamente económicos, comerciales y de acción exterior (Hernández, 2005; Hombrado, 2008). En el polo opuesto, otros posicionamientos han defendido que los programas de AOD de las regiones con un alto nivel de autogobierno son formas altruistas de acción exterior (Keating, 1999).

Sin embargo, estos debates dejan en un segundo plano una premisa fundamental, y es que los sujetos del desarrollo son las comunidades beneficiarias y no las donantes, y que por tanto esta cuestión de la internacionalización y acción exterior de las CCAA debería ser una cuestión secundaria, en comparación al derecho al desarrollo y la solidaridad internacional, que es lo que debería justificar las acciones de cooperación, tanto de los actores centrales como no centrales (Cerrillo, 2004).

Sin ningún ánimo de ofrecer respuestas definitivas a estas polémicas, y partiendo de que en multitud de ocasiones estos actores no centrales reproducen las motivaciones interesadas de las cooperaciones estatales y multilaterales, hay que resaltar que, por lo general, las cooperaciones descentralizadas suelen ser más independientes o menos condicionadas económica, política y culturalmente, ya que no tienen tanta carga política ni obligaciones diplomáticas como tienen los gobiernos centrales (Ruíz Seisdedos, 2006) y, en consecuencia, sus principales motivaciones tienen más que ver con el compromiso, la responsabilidad ética y el altruismo.

Un ejemplo de ello, que está relacionado con el debate sobre la dispersión y la desconcentración de la AOD entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos y locales, es que la cooperación oficial descentralizada se concentra en algunos países latinoamericanos y en el Sáhara y Palestina, con los que las sociedades del Estado español han mantenido vínculos históricos y solidarios. Por el contrario, la priorización geográfica de la cooperación del gobierno central está claramente vinculada a los intereses comerciales y de política exterior<sup>36</sup>.

### **3. La evolución de la cooperación vasca al desarrollo y sus retos de futuro**

En este último apartado, siguiendo el hilo de los factores señalados en el anterior, se pretende hacer un breve recorrido por la evolución de la cooperación vasca al desarrollo y sus actores, y de sus retos en el nuevo escenario de la cooperación internacional.

#### **3.1. De la pujanza del movimiento vasco del 0,7 a la institucionalización y profesionalización de la cooperación vasca**

No se trata de entrar en los detalles del surgimiento y la evolución de la cooperación vasca, pero resulta obligado hacer algunas consideraciones a este respecto. El nacimiento del movimiento vasco de la cooperación en la década de los ochenta tuvo una inmediata respuesta institucional, con la creación de los Fondos de Cooperación al Desarrollo (FOCAD). A la tradicional actividad de la iglesia católica y de las/los misioneras/os vascos se le sumó la acción de las primeras ONGD laicas, particularmente aquellas que trabajaban

---

<sup>36</sup> Solamente, Guatemala, Marruecos y Colombia coinciden con los 10 principales receptores de la AOD autonómica (Hombrado, 2008). En el caso de la AOD liderada por el gobierno español se constata la vinculación de esta a los intereses comerciales y de política exterior, como lo demuestra el hecho de que algunos de los principales receptores son Nigeria, Turquía, Argelia, China, Irak y Bosnia Herzegovina. En cambio, la AOD de las CCAA se concentra en Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras) en algunos países sudamericanos (Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador) en Sahara Occidental y en Palestina. Además de la diferencia en las motivaciones que explican las razones de colaborar con unos u otros países, esta realidad también constata que las acusaciones a la dispersión y solapamientos provocados por las cooperaciones oficiales descentralizadas son exageradas, en tanto que la dispersión y desconcentración de la AOD está más localizada en la cooperación del gobierno central que en las cooperaciones de las CCAA.

con el exilio saharauí, la revolución nicaragüense, la problemática indígena de Guatemala y el conflicto de El Salvador (Hegoa, 1990). Es en este contexto en el que varias ONGD vascas organizaron en la segunda mitad de los ochenta varias campañas demandando que las instituciones autonómicas y locales aplicaran progresivamente el 0,7% de su presupuesto a la AOD. El Gobierno Vasco con la participación de las Diputaciones Forales en el FOCAD fueron pioneros en articular una política de cooperación al desarrollo canalizada por las ONGD, con unos montos relevantes, muy superiores a los dedicados por cualquier región europea, que durante muchos años han sido referencia para muchas otras cooperaciones descentralizadas. Este compromiso no es exclusivo de las administraciones autonómicas y forales, puesto que tuvo su reflejo en el nivel municipal, cuando muchos ayuntamientos vascos crearon sus partidas y, buena parte de ellos, en 1996, se agruparon en *Euskal Fondona*, que tenía como función coordinar los esfuerzos de estos ayuntamientos.

La etapa de la consolidación de los FOCAD se inicia a mediados de la década de los noventa, con el compromiso del Gobierno Vasco de alcanzar el objetivo del 0,7% del presupuesto operativo, y la creación de la Dirección de Cooperación dependiente de la Secretaría de Acción Exterior a la que se le encarga gestionar los FOCAD, bajo la supervisión de la Comisión Gestora y Técnica que había sido responsable hasta el momento. Las partidas públicas van incrementándose paulatinamente, sin apenas protagonismo de la cooperación directa entre las administraciones vascas y otros gobiernos regionales y locales. Son las ONGD las que siguen ejecutando más del 80% de los fondos públicos vascos, aunque esto no evita los primeros enfrentamientos entre la Coordinadora de ONGD de Euskadi con los responsables gubernamentales sobre la inclusión de las empresas como actores de la cooperación y como posibles beneficiarios de los FOCAD, y la excesiva vinculación de la cooperación oficial vasca con los países que acogieron a la diáspora vasca. En estos años, sin una priorización geográfica clara o intencionada, Perú y Bolivia eran los países que más fondos recibían, lo que demuestra el carácter desinteresado de la AOD vasca.

Otros datos relevantes de este periodo son el crecimiento de la cooperación municipal vasca, la publicación de convocatorias propias para ayudas al desarrollo por parte de la Diputación Foral de Álava y su participación irregular en los FOCAD, y la creación del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo (1998), como órgano colegiado de asesoramiento y participación compuesto por representantes de las administraciones y la sociedad civil. En el año 2000, las ONGD vascas celebraron una conferencia donde trataron de fijar nuevos objetivos en sus relaciones con las instituciones públicas, agentes sociales y organizaciones del sur y en su funcionamiento y dinámicas internas (CONGD CAPV, 2000)<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Entre estas conclusiones caben subrayar las siguientes: a) El objetivo del desarrollo humano sostenible estaba quedando en un segundo plano frente a la lucha contra la pobreza y la emergencia humanitaria; b); La falta de compromiso político para seguir avanzando hacia una verdadera política de cooperación y hacia el 0,7%, a pesar de los avances de los últimos años; c) la precariedad de las relaciones entre el movimiento de las ONGD y las instituciones públicas, que tenía su reflejo en el mal funcionamiento del

Este fue el prelude de una nueva etapa caracterizada por una creciente regulación e institucionalización de la cooperación oficial vasca, la retirada paulatina de las Diputaciones del FOCAD y la puesta en marcha de estructuras forales para la gestión de sus partidas, y un cierto debilitamiento del movimiento de solidaridad vasca. La Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco pasa de la Secretaría de Acción Exterior al Departamento de Asuntos Sociales lo que implica una desvinculación de la cooperación autonómica de los intereses exteriores. La creciente sistematización en la planificación (Planes Estratégicos y Directores 2004-2006 y 2008-2011) coincide en el tiempo con la aprobación de las leyes vascas 1/2007 de Cooperación al Desarrollo y 5/2008 de la Agencia Vasca de Cooperación, que van dibujando un nuevo esquema institucional de la cooperación autonómica, donde destacan la Agencia como órgano central de la gestión, el nuevo Consejo Vasco de Cooperación que sustituye a un poco operativo Consejo Asesor, y una Comisión Interinstitucional que tiene como objetivo establecer una colaboración y coordinación entre las diferentes administraciones vascas que llevan a cabo iniciativas de cooperación al desarrollo. Sin embargo, a 4 años de la aprobación de la principal Ley autonómica de cooperación, este nuevo entramado institucional no está operativo.

Otro rasgo definitorio de esta última etapa de la cooperación autonómica vasca es el esfuerzo por definir un modelo propio de cooperación, que supone una renovación teórica de las potencialidades de la cooperación descentralizada. Una planificación más activa y a largo plazo, una priorización geográfica y temática más concreta, una coordinación mayor con el resto de los agentes de la cooperación descentralizada, una centralidad de los procesos de desarrollo humano local, sin perder la perspectiva de sus conexiones nacionales e internacionales, esfuerzos mayores para sensibilizar en la Comunidad Autónoma y sobre los territorios con los que colabora y, sobre todo, el apoyo incondicionado a las/los protagonistas sujetos del cambio, son las bases para explorar una nueva forma de hacer cooperación descentralizada desde el País Vasco (Fernández, 2006).

### **3.2. Los retos de la cooperación vasca en el nuevo escenario de la cooperación internacional**

Las tendencias de la cooperación descentralizada apuntada en apartados anteriores, afortunadamente, parecen tener una menor intensidad en el caso de la cooperación vasca. Cómo se acaba de mencionar, los actores vascos se han centrado más en ir configurando un modelo propio que en obstinarse en ser parte destacada de la agenda

---

Consejo de Cooperación; d) la necesidad de avanzar hacia nuevos objetivos y estrategias de desarrollo, en definitiva hacia un nuevo modelo de cooperación descentralizada; e) la oportunidad de mejorar las dinámicas internas de la ONGD y las relaciones con otros agentes sociales, prestando mayor atención a la participación social, a la coordinación, a la repolitización de las acciones y a la relación con otros Movimientos y agentes sociales, y evitar así ser instrumentalizadas por las instituciones públicas y privadas; f) el fortalecimiento del trabajo y las relaciones con las ONGD del Sur; g) la preocupación sobre los peligros del marketing con causa y la poco fluida relación con los medios de comunicación; y h) la necesidad de redoblar los esfuerzos de educación crítica para el desarrollo.

hegemónica de cooperación lo que, de momento, ha posibilitado una cierta autonomía de la cooperación vasca frente a las agendas de los actores centrales. Además, en la última década se puede constatar un mayor peso de las razones altruistas y solidarias de las motivaciones para cooperar frente a las razones económicas, comerciales y simbólicas de épocas anteriores. Sin embargo, es más preocupante que los actores vascos parece que no se libran de esa tendencia a la profesionalización, institucionalización y debilitamiento del papel político de las cooperaciones descentralizadas, lo que le está suponiendo un alejamiento del conjunto de la sociedad vasca.

Las instituciones vascas fueron pioneras en dedicar parte de sus presupuestos a la AOD, y a pesar de que sus compromisos para alcanzar el 0,7% de sus presupuestos parece un tanto inalcanzable en estos momentos de crisis, las dificultades y limitaciones futuras de la cooperación oficial vasca tienen más que ver con los siguientes elementos:

- a) **El incremento de los fondos de las administraciones vascas destinados a la cooperación directa (bilateral y multilateral).** El incremento de la AOD descentralizada en Euskadi y su creciente institucionalización, al igual que ha sucedido con otros gobiernos no centrales, ha supuesto un cierto auge de las iniciativas de cooperación bilateral y multilateral, a través de nuevas modalidades e instrumentos de cooperación (convenios y programas con organismos multilaterales, con organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional, con universidades, convenios de cooperación directa...). La cuestión es si estas nuevas fórmulas de cooperación directa y concertada de los Gobiernos No Centrales se plantean en las mismas claves de las cooperaciones estatales y multilaterales u obedecen a otros criterios más alternativos. Dicho en otras palabras, en los próximos años hay que prestar atención a la reglamentación, el desarrollo y la fiscalización de las iniciativas directas de la cooperación oficial vasca con otras entidades públicas o privadas.
  
- b) **La falta de coordinación y colaboración entre las administraciones locales, forales y autonómicas.** En el 2004, las Diputaciones Forales abandonan definitivamente el FOCAD, por lo que la falta de colaboración entre las administraciones locales, forales y autonómicas se ha agudizado en los últimos tiempos. Paradójicamente, este divorcio ha supuesto un crecimiento de las cifras de la AOD vasca y una diversificación de las fuentes de financiación para las ONGD (González y De la Fuente, 2007), a la vez que una doble financiación a los mismos actores, proyectos y programas, y la aparición de solapamientos y duplicidades que en la actualidad no están siendo coordinadas. La puesta en marcha de la Comisión Interinstitucional y su Grupo Técnico es, sin duda, una de las medidas que puede poner fin a esta situación<sup>38</sup>. En el entretanto, las tres Diputaciones Forales han decidido planificar de manera conjunta sus políticas de cooperación a través de

---

<sup>38</sup> El hecho que la Ley de la Agencia Vasca (Ley 5/2008) recoja en su artículo 9.2 la posibilidad de que otras administraciones públicas que realicen aportaciones económicas regulares a este nuevo órgano, puedan incorporarse al Consejo Rector, es sin duda un avance importante en los esfuerzos por poner límite a los problemas derivados de la excesiva fragmentación institucional característica de la CAPV.

un I Plan Foral de Cooperación 2009-2011 que, además de fijar las bases de un modelo propio y común para los tres entes forales, introduce novedosos instrumentos y líneas financieras orientados a una fuerte especialización temática de las cooperaciones en los ámbitos del desarrollo humano local, la equidad de género y la educación para el desarrollo, y asume un compromiso de participación en la Comisión Interinstitucional y en el Consejo de Cooperación previstas en la Ley autonómica 1/2007. La otra gran asignatura pendiente es la articulación de los entes locales, Euskal Fondoa y EUDEL con el resto de las administraciones públicas vascas.

- c) **El deficiente funcionamiento del Consejo Asesor de Cooperación.** Este espacio fundamental donde proponer iniciativas y recomendaciones para mejorar la calidad y la eficacia de la cooperación pública vasca, donde ampliar la agenda de la cooperación descentralizada a otras temáticas (derechos humanos, migraciones, sostenibilidad ambiental...) y hacia nuevas formas de incidencia política y concienciación crítica de la sociedad vasca, no ha funcionado adecuadamente. Entre sus múltiples razones destacan (González y De la Fuente, 2007): la falta de asistencia, la convocatoria esporádica de sus sesiones y la falta de continuidad en su trabajo; el excesivo peso de la tensión entre las ONGD y la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco, y la inadecuada asignación de sillas a determinados Departamentos; y la falta de medios materiales para la realización de determinadas tareas que tenía encomendada. Para mejorar el funcionamiento del nuevo Consejo Asesor está prevista una distinción entre Pleno y Comisiones, una composición más acorde a la realidad y diversidad de los actores vascos de cooperación, y una periodicidad en sus sesiones y una adecuada dotación de medios (Decreto 158/2008)<sup>39</sup>. El retraso de la puesta en marcha de la Agencia de Cooperación está condicionando la efectividad del nuevo Consejo, lo que de cara al futuro puede traducirse en una excesiva dependencia de este órgano consultivo.
- d) **El futuro incremento de los gastos indirectos.** Hasta la actualidad tanto la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco, como las Diputaciones Forales han gestionado importantes montos con un personal muy reducido. Su creciente institucionalización y el auge de su cooperación directa van a suponer un incremento de los costes indirectos. Señalar que tras la creación de sus respectivas agencias, la cooperación autonómica catalana ha superado el 10% de gastos indirectos y la madrileña se acerca al 20%. Este importante incremento de los costes indirectos ha tenido que ver con el despliegue de estas cooperaciones autonómicas en el exterior, es decir con la apertura de delegaciones en los países en vías de desarrollo. La mayor institucionalización de la cooperación vasca conlleva un replanteamiento del trabajo en el terreno que está aún por hacer.

---

<sup>39</sup> El nuevo formato ampliado del Consejo Asesor prevé una representación más plural de las administraciones vascas (al integrar a Euskal Fondoa) y su ampliación de funciones (dictámenes sobre los desarrollos de la normativa de cooperación, instrumentos de planificación, evaluaciones, etc., no solo del GV sino también del resto de administraciones).

Según la legislación vigente<sup>40</sup> no queda claro si la cooperación autonómica vasca se va a decantar por la creación de nuevas delegaciones vascas en el exterior, por la utilización de los recursos del Gobierno Central sobre el terreno (OTC del MAEC) o por otras fórmulas propias como los programas de complementariedad y coordinación entre actores de cooperación en los principales países receptores de AOD vasca. Por tanto, otro reto va a consistir en buscar un equilibrio entre el aumento de personal y otros gastos indirectos, y hacer una cooperación cada vez más eficaz para el desarrollo humano de las comunidades con las que se trabaja.

**e) La falta de un replanteamiento de relaciones con la cooperación estatal y la cooperación de la Unión Europea.** Anteriormente se ha señalado un cierto aislamiento de la cooperación vasca respecto de la cooperación estatal y de la UE, y la ausencia de una estrategia de futuro para restablecer canales de colaboración. En efecto, aunque existen pocos espacios y mecanismos de colaboración con las instituciones y órganos de la UE, estos están siendo poco aprovechados por los actores de la cooperación descentralizada vasca<sup>41</sup>. En lo relativo a la colaboración y coordinación con la Administración General del Estado y el resto de las CCAA, hay que destacar que las/los responsables de la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco han tenido una escasa presencia tanto en los foros oficiales de coordinación, en concreto en la Comisión Interterritorial, como en los encuentros informales que se han organizado estos últimos años. Tras el cambio de Gobierno en la CAPV, las nuevas personas responsables de la cooperación autonómica han anunciado un mayor compromiso con la cooperación de las instituciones públicas españolas y europeas con el fin de aportar el valor añadido de la cooperación vasca.

**f) La falta de reflexión crítica y debate social sobre los retos de la cooperación descentralizada en el nuevo escenario del desarrollo y la cooperación.** Las administraciones públicas vascas, las universidades y las ONGD han dedicado pocos esfuerzos a la reflexión sobre el futuro de la cooperación descentralizada y los retos que le plantea la nueva Agenda Internacional. Si bien en los últimos tiempos han proliferado algunas conferencias, encuentros e investigaciones sobre esta cuestión, se detecta un cierto estancamiento de la cooperación descentralizada vasca y un descenso en el interés ciudadano por estos temas. Por lo tanto, la cooperación descentralizada vasca no se libra de esta generalizada desmovilización social y falta de participación ciudadana en torno a la cooperación y

---

<sup>40</sup> En la Ley 5/2008 de la Agencia Vasca de Cooperación se menciona que para el ejercicio de sus funciones podrá contar con el apoyo de las Delegaciones Vascas en el Exterior. Esta disposición no resulta muy aclaratoria sobre el tipo de despliegue de la cooperación oficial vasca en el exterior.

<sup>41</sup> En concreto, algunos espacios institucionales como la Comisión RELEX del Comité de Regiones, o la Comisión DEVE del Parlamento Europeo, y otros programas temáticos, especialmente el dirigido a actores no estatales y autoridades locales en desarrollo (COM 2006 19) no están siendo utilizadas por las/los responsables de las cooperaciones autonómicas, forales y locales.

solidaridad internacional. El reto es precisamente este: cómo se puede avanzar en la institucionalización y consolidación de la política vasca de cooperación al desarrollo, a la vez que fortalecer el movimiento vasco de solidaridad internacional y cooperación al desarrollo. Las ONGD se ven en la obligación de redefinirse en este nuevo sistema vasco de cooperación. La politización de las acciones frente a la excesiva burocratización y profesionalización de las ONGD, las nuevas formas de incidencia política y concienciación, la articulación de la participación en los nuevos órganos, el fortalecimiento de la coordinadora de ONGD de Euskadi, la renovación de los vínculos de solidaridad entre pueblos, el apoyo a los agentes del cambio, movimientos y organizaciones sociales del Sur... son algunos de los temas que deberán entrar en su agenda.

Al margen de estas dificultades y retos de futuro, también se pueden constatar algunas mejoras y avances como: la planificación de las políticas de cooperación; las mejoras en la identificación, seguimiento y evaluación de los proyectos; y, en definitiva, en el constante esfuerzo por ir concretando un modelo propio de cooperación descentralizada con capacidad transformadora, que tiene su fundamento en el apoyo y acompañamiento de los sujetos que protagonizan los cambios en el desarrollo humano<sup>42</sup>. El reto actual está en poner en práctica este modelo propio, y para ello los actores oficiales y no gubernamentales vascos tienen que convencer a otros donantes, que la cooperación vasca sigue siendo un buen ejemplo de solidaridad desinteresada, y que realmente sigue siendo efectiva en el ámbito de la apropiación democrática en los procesos locales de desarrollo y en la transformación de las distintas desigualdades.

---

<sup>42</sup> Diferentes enfoques teóricos sobre el desarrollo humano local, el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, el bienestar colectivo, y algunas estrategias relacionadas con los trabajos sobre metodologías participativas y agentes de cambio, la teoría feminista en la cooperación y la economía social y solidaria son las fuentes inspiradoras de este modelo de cooperación descentralizada vasca que está en construcción.

## Bibliografía

- AGÈNCIA CATALANA DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT, *Pla Director de Cooperació al Desenvolupament 2011-2014*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2010.
- ALBERDI, Jokin, *El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo. Estudio del marco jurídico-político de la cooperación pública vasca*. Oñati: IVAP, 2010a.
- ALBERDI, Jokin, «The Role of local and regional authorities in European Community Development Aid Policy: Beyond Decentralised Aid» en HOEBINK, P. (ed.) *European Development Cooperation: Between the Local and the Global*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010b.
- BONTEBAL, Marike, «The Role of European Local Governments in Development Cooperation: Examples from the Netherlands and Germany», en HOEBINK, P. (ed.) *European Development Cooperation: Between the Local and the Global*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- BOSSUYT, Jean, *Políticas e instrumentos de apoyo a la cooperación descentralizada por parte de los estados miembro de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL, 2008.
- CAD/OCDE, «Aid Extended by Local and State Governments», en *Pre-print of the DAC Journal 2005*, Vol. 6, n.º 4. OECD Publishing, 2005.
- CERRILLO, Agustí, «La Solidaridad autonómica en un mundo globalizado», en *Revista de Administración Pública*, n.º 165 (2004).
- CONGDE, *Conclusiones Conferencia ONGD 2000. Globalizar la solidaridad. Construir el desarrollo humano*. Hegoa/UPV-EHU, COONGDE, 2000.
- CONGDE, *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el periodo 1999-2002*. CONGDE, 2003.
- CORNIA, Giovanni, JOLLY, Richard y STEWART, Frances, *Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerable y promoción del crecimiento (Tomo I y II)*. Madrid: siglo XXI, 1987.
- DAC/OECD, *Development Cooperation Review. Spain*. OECD, Development Assistance Committee, 2002.
- DAC/OECD, *OECD Development Assistance Committee Peer Review. Spain*. OECD Journal on Development, 2008.
- DESMET, An; DEVELTERE, Patrick, *Sub-national Authorities and Development Co-operation in the OECD-DAC member Countries*. HIVA/Katholieke Universiteit Leuven, 2002.
- DIPUTACIONES FORALES de ARABA, BIZKAIA Y GIPUZKOA. *Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2009-2011*. D. F. Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, 2009.

- DÍAZ ABRAHAM, Leonardo, *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid: Libros de la catarata, IUDC, 2008.
- DUBOIS, Alfonso, «Cooperación Descentralizada» en PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.) *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Madrid: Hegoa, Icaria, 2000.  
Disponible en: <http://dicc.hegoa.efaber.net> (consultado el 7 de junio de 2011).
- DUBOIS, Alfonso, «Fundamentos teóricos para el Desarrollo Humano Local: Las capacidades colectivas», *ponencia presentada en el Congreso «El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra Globalización»*. Bilbao: Hegoa/UPV-EHU, 2007.
- FEMP, *La cooperación al desarrollo de las entidades locales: Informe 2005*. Madrid: Fempress/AECI, 2008.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo, «¿Es el desarrollo local el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada?», en AA.VV. *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir nuevos espacios*. Bilbao: Mundubat, Gakoa, 2006.
- FRERES, Christian, *La Cooperación Descentralizada Española con América Latina*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL, 2008.  
Ver: <http://www.observ-ocd.org/LibreriaPagina.asp?id=396> (consultado el 7 de junio de 2011).
- GÓMEZ GIL, Carlos, «Luces y sombras de la cooperación descentralizada en España» en, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá (Ed.), *La cooperación Descentralizada*. Madrid: Trama editorial, 2005.
- GÓNZALEZ MARTIN, Miguel y DE LA FUENTE, Noemí, *Euskadiko garapenerako lankidetza eztabaidan*. Bilbao: Alboan, 2007.
- GRASA, Rafael, Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: aclaraciones y propuestas iniciales, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 72 (2006).
- HERNÁNDEZ, Carlos, *Identidades más allá de las fronteras. Las políticas de cooperación descentralizada en el País Vasco y la Regione Toscana, como instrumentos de construcción del espacio regional hacia dentro y hacia fuera*. Ponencia en VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Asociación Española de Ciencia Política. Madrid, 2005.
- HOMBRADO, Angustias, «Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española», en *OPEX, Observatorio de Política Exterior Española. Documento de Trabajo 20/2008*. Fundación Alternativas, 2008.

- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel, HERNANDO, Milagros y DEL CAMPO, David, «Avances y retos de la cooperación española para el desarrollo. Aproximación a una visión de conjunto», IGLESIA-CARUNCHO, M. (Coord.) *Avances y retos de la Cooperación Española. Reflexiones para una década*. Madrid: siglo XXI, 2007.
- MALARET, Elisenda, «Municipios, democracia cosmopolita y cooperación descentralizada» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 300-301 (2006).
- MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA, Jose Antonio, *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada*. Madrid: Fundación Carolina, 2009.
- RUIZ SEISDEDOS, Susana, «El surgimiento y configuración de una nueva política: La cooperación descentralizada», en *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol.5 (2006), número 001.
- SANAHUJA, Jose Antonio, «La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas», en *Quorum*, n.º 19 (2007).
- SANCHO I VENDRELL, Alfonso, «La cooperación local y descentralizada: Análisis crítico y nuevas perspectivas», en AA.VV. *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir nuevos espacios*. Bilbao: Mundubat, Gakoa, 2006.
- SARRAUTE, Santiago y THÉRY, Hervé, *Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas sub-nacionales de América Latina y Unión Europea*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL, 2007.  
Disponible en: <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=259> (consultado el 7 de junio de 2011).
- TRIAS, Bartomeu, «La actuación exterior de las Comunidades Autónomas para la Cooperación al Desarrollo. El marco institucional», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 25 (2004), pp. 285-329.
- ZURITA, Antonio, «La Cooperación Autonómica» en IGLESIA-CARUNCHO, M. (Coord.), *Avances y retos de la Cooperación Española. Reflexiones para una década*. Madrid: siglo XXI, 2007.





**Tendencias de la cooperación  
internacional en América Latina y  
el Caribe: estudio de caso de Guatemala**

*Henry Morales López*



## Introducción

La importancia de estudiar la cooperación al desarrollo como un importante componente de la economía y desde una perspectiva de análisis social y político, es sin duda una invitación a generar un amplio debate alrededor de las causas y efectos que provocan desigualdad y pobreza en el mundo. Desde el surgimiento de la ayuda al desarrollo en los años cuarenta, se ha pretendido transformarla en un importante instrumento financiero alternativo que genere equilibrio en los desiguales índices de inequidad que existen entre las naciones. El análisis de la cooperación internacional para el desarrollo nos lleva necesariamente a ubicar su estudio e interpretación dentro de los distintos modelos, enfoques y perspectivas en los cuáles se ha desarrollado y aplicado.

Estudiar la cooperación al desarrollo, su proceso evolutivo, su institucionalidad y sobre todo su pertinencia e impacto, solo es posible si se genera dentro de un marco sistémico de las relaciones internacionales, fundamentalmente vinculando factores económicos, políticos, sociales y culturales, con los valores democráticos y humanistas que dictan y sustentan sus políticas y objetivos. En este marco es imprescindible estudiar los factores causales y estructurales generadores de inequidad y pobreza, así como los intereses sociogeográficos y políticos en las relaciones entre países e instancias *donantes* y *receptoras*.

El análisis de la cooperación internacional y su lógica de funcionamiento, indudablemente debe verse desde una perspectiva crítica. Se debe continuar generando reflexión y debate político en toda América Latina y el Caribe en el marco de la agudización de los problemas estructurales generadores de pobreza, marginación, exclusión y subordinación al capitalismo en el mundo. En la actualidad no se puede reflexionar sobre la ayuda al desarrollo sino se enmarca dentro de los cambios políticos y estratégicos que se viven en Latinoamérica; la búsqueda de nuevos paradigmas orientados a generar mayor equidad, igualdad, justicia y democracia en nuestra región; las reivindicaciones, propuestas y demandas políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales que existen desde los mismos Pueblos; la ineficacia que ha tenido la ayuda al desarrollo para contribuir a contrarrestar las causas que originan pobreza, desigualdad e injusta distribución de la riqueza; las causas y efectos de las crisis y sobrecrisis internacionales que se van suscitando como consecuencia de un modelo económico perverso e inhumano regido por políticas neoliberales; entre otros tópicos de análisis.

### 1. La ayuda al desarrollo en el contexto latinoamericano

Desde su origen, la misión de la ayuda al desarrollo ha estado orientada y vinculada a objetivos humanistas, en los que su prioridad estratégica ha sido contribuir en los países con altos índices de desigualdad y pobreza a la mejora de la calidad de vida de las poblaciones, que por su condicionalidad social, económica y cultural viven en una

situación de exclusión y marginalidad. La ayuda al desarrollo dentro de los parámetros de su naturaleza, se ha transformado en un valioso instrumento de soporte a la política exterior de los países, fundamentalmente *donantes*.

El proceso evolutivo de la Cooperación Internacional (CI) ha generado un complejo sistema de relaciones entre países donantes y receptores. Se han dictado políticas, estrategias, instrumentos internacionales, instituciones, normas y compromisos de colaboración mundial para darle sustento y funcionalidad a la ayuda. Cada vez hay un número creciente de países que han pasado de ser eminentes receptores de ayuda a oferentes de cooperación internacional.

La Ayuda al Desarrollo ha sido objeto de permanentes y diversos debates teóricos que han buscado vincularla a los modelos y enfoques económicos y políticos que han sustentando las relaciones internacionales. Es indudable que tras la ayuda al desarrollo persisten diversos, complejos y perversos intereses geopolíticos y económicos bilaterales y multilaterales, y que en la práctica han determinado la lógica de funcionamiento de la ayuda. Existen normas internacionales que dirigen y delimitan los marcos políticos y regulatorios de la cooperación. Entre los más sobresalientes de los últimos años están los objetivos del milenio<sup>43</sup>, los compromisos internacionales asumidos en las declaraciones y principios regulatorios de Roma<sup>44</sup>, París<sup>45</sup>, Accra<sup>46</sup> y Doha<sup>47</sup>, entre otros. Se suman a estas normas, los instrumentos y políticas que a nivel bilateral o multilateral se generan y que inciden de manera directa en la lógica de la cooperación que cada donante quiere impulsar en los países receptores de ayuda.

En época de crisis internacional, los debates sobre las tendencias, perspectivas y sostenibilidad de la cooperación al desarrollo están presentes. Existen proyecciones que auguran que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países donantes se verá reducida en porcentajes considerables, lo que pone en duda la capacidad futura para

---

<sup>43</sup> Objetivos del Milenio: En septiembre del año 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 dirigentes del mundo acordaron una serie de metas y objetivos medibles y con plazos para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer y crear una asociación mundial para el desarrollo.

<sup>44</sup> La Declaración de Roma sobre la Armonización fue el resultado del Primer Foro de Alto nivel de los países donantes y contraparte en el año 2003. Con su firma, los participantes se comprometieron a intensificar sistemáticamente los esfuerzos comunes en aras de una mejor concertación (armonización) en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.

<sup>45</sup> Declaración de París: La segunda reunión del Foro de Alto Nivel en el año 2005 en París continuó dichos esfuerzos con el fin de configurar una cooperación para el desarrollo más eficaz y aprobó la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

<sup>46</sup> Declaración de Accra (septiembre de 2008): El objetivo común es ayudar a «países en desarrollo» en su lucha contra la pobreza haciendo más transparente la ayuda y más eficaz su resultado. El Foro de Alto Nivel realizó un balance del progreso en la eficacia de la ayuda, ampliando el diálogo hacia nuevos actores y dando continuidad a una acción internacional en esta dirección.

<sup>47</sup> Declaración de Doha (diciembre de 2008): El objetivo es revisar la implementación de las decisiones tomadas en Monterrey y establecer las nuevas iniciativas que sean necesarias para alcanzar los cada vez más comprometidos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

dar respuesta y atención a los compromisos y demandas internacionales (objetivos del milenio, declaración de París, cambio climático, entre otros) relacionadas con los grandes problemas de pobreza, exclusión y marginación que existen a nivel mundial.

Es importante observar como ante los desafíos de la actual crisis, los gobiernos de América Latina y el Caribe están debatiendo para encontrar soluciones a los efectos de esta coyuntura internacional que está afectando de manera directa a los países con menos renta, como son la mayoría de la Región. La creciente y consolidada cooperación horizontal Sur-Sur emerge como una herramienta vital de colaboración y solidaridad entre pueblos, que si es bien aplicada y desarrollada, podrá incidir en la consolidación de nuevos e innovadores paradigmas que contribuyan a generar una mejor distribución de la riqueza, y mayor equidad y justicia para los habitantes latino-americanos.

## 2. La ayuda al desarrollo en el contexto de Guatemala

La cooperación externa en Guatemala ha tenido una diversidad de manifestaciones y propósitos que se remontan fundamentalmente a los años sesenta y setenta. Basándonos en un análisis coyuntural, podemos identificar varios de los momentos más significativos de la cooperación: la emergencia posterremoto en 1976, que aparece en la historia del país como el momento donde se consolidan los lazos de cooperación y solidaridad con un gran número de países cooperantes; la emergencia que se vivió entre 1960 y 1996, como consecuencia de los efectos ocasionados por el conflicto armado que se vivió en el país, fue otro de los periodos de ayuda al desarrollo; en la década de los años noventa, con el inicio de las negociaciones para una firma de la paz firme y duradera, se da comienzo a una nueva etapa de cooperación internacional, que iba acompañada de una infinidad de modalidades de ayuda, como el financiero, la solidaridad o los intercambios técnicos, entre las más importantes. Esta nueva etapa ha sido sin duda la fase donde toda la comunidad internacional se comprometió a acompañar la etapa de construcción de la paz y la democracia en el país. Durante el periodo de 1996-2002 llega a Guatemala más cooperación internacional que la suma de los anteriores años; la emergencia después del paso del huracán *Mitch* (1998) y la tormenta *Stan* (2005), fueron otras etapas de cooperación y solidaridad con Guatemala, fundamentalmente en aspectos de asistencia y reconstrucción. De manera similar a partir del año 2000 son nuevas perspectivas las que se priorizan con relación a la ayuda externa: programas de reducción de la pobreza, implementación de programas dirigidos a cumplir con los *objetivos del milenio*, inicio de acciones dirigidas a promover cohesión social, la implementación de compromisos internacionales orientados a la eficacia de la ayuda (apropiación, alineación y armonización), la entrada de Guatemala en procesos de acuerdos y tratados comerciales (con Estados Unidos, Europa y otros países), entre otros sucesos.

La ayuda oficial que llega al país (bilateral y multilateral), ha estado directamente vinculada con los intereses políticos y prioridades estratégicas en cada uno de los

planes de gobierno que se han suscitado desde el inicio de los años noventa (Antonio Serrano Elías, 1991-1993; Ramiro De León Carpio, 1993-1996; Álvaro Arzú, 1996-2000; Alfonso Portillo, 2000-2004; Óscar Berger, 2004-2008; y Álvaro Colom, 2008-actualidad).

### Antecedentes de la ayuda externa en Guatemala por etapas de importancia, entre 1960 y 2010

- Emergencia posterremoto de 1976: El apoyo humanitario de países y organizaciones internacionales resultó fundamental para la rehabilitación y reconstrucción de los sectores y zonas afectadas por el terremoto que azotó fuertemente al país y provocó grandes pérdidas humanas y materiales.
- Emergencia por el conflicto armado interno: La atención a las críticas condiciones políticas, económicas y sociales de la gran mayoría de la población; la atención a los sectores poblacionales más vulnerables por las políticas y prácticas de represión de los gobiernos militares que ocuparon el poder durante más de treinta años el país; la huida masiva de guatemaltecos-as de sus lugares de origen (desplazados internos, refugiados y exiliados) como efecto del conflicto armado; y las consecuencias inevitables del conflicto armado en aspectos sociales y económicos, que representó un reto para los países e instancias de cooperación externa en su intento por paliar los efectos de esta crisis nacional.
- Proceso de Paz: El acompañamiento a los diferentes actores involucrados en el conflicto armado interno (gobierno y guerrilla) para promover la paz; la generación de condiciones viables para el diálogo político entre el Gobierno de Guatemala, el Movimiento Revolucionario (URNG) y la Sociedad Civil; el acompañamiento técnico, político y financiero para la conclusión del conflicto y la firma de la paz firme y duradera; el compromiso político y económico para la implementación y acompañamiento de la agenda de la paz (institucionalidad de la paz e implementación de la agenda), fue otra de las grandes fases donde la cooperación internacional desempeñó un papel de gran trascendencia.
- Emergencia por las catástrofes naturales de los huracanes *Mitch* y *el Niño*: El apoyo técnico y financiero hacia los afectados por el huracán *Mitch*, supuso una importante nueva fase donde la cooperación internacional mostró su apoyo a la región centroamericana y, por extensión, a Guatemala.
- Estrategia de reducción de la pobreza: A partir de marzo del 2002 las instancias multilaterales y algunas instancias bilaterales otorgaron respaldo financiero a la estrategia del gobierno para la reducción de la pobreza

en el país. Se confirmaron los primeros avances en esta nueva estrategia y a raíz del Grupo Consultivo de Washington se comprometieron recursos financieros para dar inicio a esta nueva iniciativa.

- **Objetivos del milenio y cohesión social:** la cooperación internacional orientó sus esfuerzos financieros a partir del 2002 para apoyar el cumplimiento de las metas del milenio en Guatemala. La Unión Europea promueve en el 2004 la generación de análisis y reflexiones a partir de la necesidad de que exista cohesión social en Guatemala, para lo cual se compromete a facilitar condiciones técnicas y políticas.
- **Integración y Asociación Comercial:** en el año 2003 se inicia un proceso de acompañamiento a la región centroamericana y a cada uno de sus países, para promover acciones dirigidas a generar condiciones para una integración comercial más real y funcional, así como escenarios propicios para la concreción del Tratado comercial con Estados Unidos (2005), la negociación del Acuerdo de Asociación UE-CA (firmado por los Jefes de Estado de la UE y CA en mayo del 2010) y otros procesos comerciales.
- **El paso de la tormenta *Stan*** en octubre del 2005 generó muestras de solidaridad y apoyos diversos de emergencia, que en algunos casos aún persisten.
- **Crisis alimentaria:** se impulsaron nuevas estrategias y planes para dar atención a la población más afectada y vulnerable por la crisis alimentaria que el país sufrió más drásticamente a partir del 2006 y que se mantienen hasta la fecha.
- **Los efectos ocasionados por la tormenta *Ágatha*,** la erupción del volcán Pacaya, entre otros sucesos de emergencia, también han generado respuestas de cooperación de la comunidad internacional.

Fuente: Elaboración con datos de convenios y tratados firmados entre los cooperantes y el gobierno de Guatemala, e informes de evaluación, entre otras fuentes, 2010.

En toda la historia de la cooperación internacional con Guatemala, el periodo de mayor participación internacional activa y determinante fue alrededor del proceso de pacificación y la implementación de los Acuerdos de Paz. Teniendo los Acuerdos de Paz un compromiso de Estado, la cooperación internacional asume un mandato político y financiero de acompañar al Gobierno, a la URNG y al pueblo de Guatemala en su implementación. La determinación de prorrogar la implementación de los Acuerdos de Paz hasta el año 2000 marca un nuevo inicio de relaciones entre el Estado, la cooperación internacional y demás actores involucrados en el Proceso de Paz.

En el año 2003 la comunidad internacional, y particularmente la Unión Europea, se pronuncia para detener su apoyo al país si no existía un cumplimiento básico de los

Acuerdos de Paz y un claro compromiso por parte del Estado en su implementación. Esta demanda iba dirigida a cumplir de cierto modo las políticas de condicionalidad de las ayudas, como lo es la poca transparencia en el manejo de los fondos, limitada voluntad política, la ingobernabilidad existente, el frágil Estado de Derecho que se vivía en este periodo (y aún se sigue viviendo) y una limitada visión de país. Lo anterior generó incertidumbre y una pérdida de perspectiva sobre la temática de la paz.

La agenda de la paz se enfrentó desde su inicio a diversos factores que en términos reales marcaron su imposibilidad de concreción, sobre todo en su contenido sustantivo. Contradictoriamente a los postulados de los Acuerdos de Paz, el gobierno de Álvaro Arzú implementó profundas políticas de privatización y de debilitamiento del Estado. Si bien es cierto que los Acuerdos pasaron a ser agenda prioritaria para la comunidad internacional, no lo fue tanto para los sectores de poder (económicos y políticos) en el país. Con el gobierno de Portillo, la agenda de la paz dejó de ser prioridad política y estratégica y se implementan nuevas propuestas (plan de gobierno, objetivos del Milenio, estrategia de reducción de la pobreza). En el gobierno de Óscar Berger la agenda de la paz fue una simple referencia política pero con nulos avances, en donde prácticamente los Acuerdos de Paz terminaron siendo aniquilados. En la actualidad, el gobierno de Álvaro Colom tiene de referencia para su programa de gobierno el Plan de la Esperanza. Diversos estudios coinciden que el nivel de desarrollo y alcance objetivo y de impacto de los Acuerdos de Paz no lograron sobrepasar el 25-30% en su implementación. Y en los temas sustantivos, los alcances de los Acuerdos de Paz prácticamente fueron nulos (basta con analizar los indicadores sociales y de distribución de riqueza en la actualidad para llegar a estas conclusiones).

Durante cada una de las etapas indicadas los pueblos indígenas fueron el centro de atención de los programas y proyectos de desarrollo impulsados. Durante el conflicto armado, fue la población indígena la que sufrió las consecuencias más devastadoras de las políticas de contrainsurgencia, represión y desarraigo de sus lugares de origen. En términos de pobreza, exclusión y discriminación, históricamente han sido ellos los que continúan afrontando los indicadores más alarmantes e inequitativos. Es decir, en la lógica de implementación de la cooperación al desarrollo los pueblos indígenas han estado como prioridad estratégica, programática y por lo tanto transversal en todo el proceso de cooperación.

En términos más específicos, la cooperación internacional no ha impulsado procesos estratégicos de largo plazo en términos de contribuir al fortalecimiento de una agenda país. No existe un acompañamiento decisivo y objetivo a las demandas estructurales históricas: políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales que los pueblos están reivindicando. Los acuerdos socioeconómicos y sobre identidad de los pueblos indígenas (que planteaban temas sustantivos en el marco de la agenda de la paz) fueron los que menos desarrollo y alcance tuvieron en su implementación. En la actualidad, el Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática, comienza a tener un claro retroceso, toda vez que con la excusa

de controlar la violencia y el narcotráfico se comienza a implementar un programa de remilitarización, sobre todo en aquellos territorios donde se estarán ejecutando mega-proyectos y en los que existe una disputa directa entre las comunidades y las empresas nacionales-transnacionales sobre los recursos naturales y minerales.

Se suma a lo anterior, un Estado que ha sido prácticamente cooptado y aniquilado por parte del sistema económico y político, así como del crimen organizado que impera en el país. Un Estado que continúa siendo discriminador y excluyente. Un país con profundos y crecientes problemas estructurales, que lo colocan como uno de los más desiguales en términos de la distribución de la riqueza a nivel mundial, y en donde los más afectados continúan siendo los territorios rurales en su mayoría indígenas.

Es en este contexto en el que desarrollamos el análisis político de este trabajo, buscando interrelacionar la realidad de los pueblos indígenas, con la lógica de funcionamiento de la ayuda internacional, el Estado y los diferentes actores vinculados al desarrollo del país.

Entre los principales factores que no han favorecido un desarrollo humano culturalmente sustentable, con una perspectiva endógena, motivador de una mayor y mejor distribución de la riqueza y del ingreso, con equidad, respeto multicultural y transformador de los profundos problemas estructurales, tenemos<sup>48</sup> los siguientes:

- La negociación de la paz no generó las bases institucionales necesarias para garantizar su sostenibilidad. La presión internacional que existía a inicios de los años noventa, fue un factor determinante para que la firma se diera en condiciones desfavorables y con una escasa voluntad y confianza política entre las partes. Si bien es cierto que la sociedad civil desempeñó un papel protagónico en términos de propuestas sectoriales, no era generalizada la participación y existieron desencuentros posteriores con relación al contenido programático de los acuerdos.
- Los gobiernos no generaron una institución funcional y coherente que diera continuidad a cada uno de los Acuerdos. Lo que existieron fueron mecanismos, muchas veces aislados, que respondían a temas puntuales y parciales. Las distintas secretarías, fondos y comisionados no tenían la capacidad de dar respuestas contundentes y vinculantes a las demandas de cada Acuerdo. La falta de personal idóneo y capacitado; la falta de presupuesto para funcionamiento; la falta de presupuesto para atender los temas sectoriales; el juego político que cada gobierno aplicó para sus intereses partidistas; la corrupción y el clientelismo; son tan solo algunas manifestaciones de cómo funcionó la institucionalidad de la paz. La institucionalidad de la paz requería para su funcionalidad y sostenibilidad: una institución con visión de nación; con vinculación directa a los órganos de toma de decisión; con una partida presupuestaria óptima a las demandas y necesidades de la agenda de la paz; con mecanismos viables de participación social; la existencia de instrumentos de evaluación y monitoreo; y una determinante voluntad política.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*.

- Guatemala no tiene una institucionalidad funcional para atender los problemas estructurales que reproducen pobreza e inequidades sociales y políticas. Lo que existen son instrumentos aislados que buscan paliar de forma parcial y coyuntural la crisis permanente que vive la mayoría de la población en el país. Las políticas y planes para combatir la pobreza y los múltiples problemas que se desprenden de esta realidad, se aplican permanentemente con políticas de gobierno de cuatro años. Gobierno tras gobierno se plantean nuevas y novedosas estrategias para abordar la problemática nacional y por eso mismo son ineficaces. Los problemas estructurales no se pueden resolver con estrategias coyunturales y minimizadas. Si no se atienden las causas generadoras de la desigual e injusta distribución de la riqueza generadora de pobreza y exclusión, con medidas determinantes y visionarias, lo único que se genera es un perverso círculo vicioso de buenas voluntades. De aquí la crítica que los distintos sectores sociales dirigen hacia el sistema político y económico del país, dada su incapacidad de resolver las causas que originaron el conflicto armado interno.
- Desde la conformación de los *Países Amigos* que acompañaron el inicio de las negociaciones entre la URNG, el Gobierno y el Ejército de Guatemala, la comunidad internacional pasa a ser uno de los pilares claves para la firma de la paz. Diferentes analistas concluyen que la firma de la paz, en las condiciones establecidas, fue motivo de las presiones realizadas por esta. Desde la lógica de terminar la conflictividad política a cualquier costo, las presiones contribuyeron a que no se establecieran las condiciones óptimas para garantizar la transición de la guerra a la paz, y no garantizar la institucionalidad para la paz necesaria y requerida que velara para el pleno cumplimiento de los acuerdos establecidos. Durante todo el periodo de postconflicto, la comunidad internacional ha tenido una constante variación en sus posturas y compromisos adquiridos hacia el país. En términos de flujos financieros podemos concluir que transfirieron una importante ayuda financiera principalmente por la vía bilateral (ayuda no reembolsable) y multilateral financiera (préstamos), dirigida a dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz, pero insuficiente en términos de la magnitud de los retos que cada acuerdo establecía. La existencia de factores estratégicos de política interna y económica en el país, una variante y compleja coyuntura internacional (crisis sobre crisis), emergencias y prioridades geopolíticas y económicas, provocaron que la cooperación al desarrollo se estableciera con una lógica coyuntural y sin garantizar una perspectiva de largo plazo en sus acciones, lo cual generó que sus políticas y estrategias no dieran atención a las causas estructurales de la pobreza y miseria que la agenda de la paz prioriza dentro de su mandato. En el ámbito político ha existido una lógica de no intervención en los asuntos internos del país, que se ha traducido en otorgar un *voto de confianza* a los cuatro gobiernos que han sido responsables de dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz. A pesar de que existen políticas y acuerdos internacionales que rigen la ayuda al desarrollo, estos no han sido aplicados aún habiendo claros problemas de corrupción, persistentes violaciones a los derechos humanos, incumplimiento de la agenda de la paz, falta de voluntad política, entre otros factores, principalmente en los primeros gobiernos posteriores a la firma.

- Una de las grandes contrariedades que existen alrededor del financiamiento para el desarrollo en Guatemala, reside en que la mayor parte de la inversión social se realiza con fondos de ayuda de la cooperación internacional (subvenciones y préstamos). Los ingresos percibidos por medio del sistema de tributación es de los más bajos a nivel mundial y dónde el 80% de la carga tributaria proviene de impuestos indirectos. Una primera conclusión es que los grupos de poder económico no pagan impuestos y limitan, de este modo, que el Estado pueda cumplir con sus responsabilidades sociales. En diversos foros internacionales se ha llegado a la conclusión de que son los contribuyentes pobres y de clase media, los que están pagando la inversión social de Guatemala en vez de los grupos de poder que manejan la economía del país. Si hacemos un cálculo estimado sobre lo que se requeriría para sustituir la ayuda que llega en concepto de cooperación al desarrollo con recursos nacionales, se necesitaría menos del 1% de impuestos sobre el PIB. Una segunda conclusión es que si la política fiscal fuera progresiva y funcional, con los recursos tributarios que el Estado deja de percibir fácilmente se podría quintuplicar el financiamiento requerido en la agenda social.
- Ningún plan o agenda de gobierno para el desarrollo puede ser exitoso si no genera las condiciones institucionales y territoriales básicas para sostenerse en el tiempo. La agenda de la paz se ha considerado como el mejor instrumento de consenso que en el país se ha generado para afrontar los problemas estructurales y al mismo tiempo causas que originaron el conflicto armado. Se puede resumir diciendo que los primeros tres años fueron los más fructíferos, a pesar del poco nivel de avance alcanzado. Con la llegada del huracán *Mitch*, además de la agenda de la paz, se incluye un plan de emergencia que pasa a ser la prioridad para el gobierno y la comunidad internacional. A inicios del año 2000, se comienzan a aplicar las estrategias de reducción de pobreza, que con el tiempo fueron desestimadas, desplazando de manera parcial la agenda de paz. Por la importancia de los objetivos del milenio, Guatemala también comienza a priorizar acciones para su cumplimiento. Nuevamente la agenda de la paz es sustituida en temas sustantivos. La tormenta *Stan* muestra la vulnerabilidad económica y social del país y se prioriza un plan de emergencia, que en la actualidad se suma a la emergencia tras la tormenta *Ágatha*. Se suma a todo lo anterior cada una de las agendas económicas que los gobiernos iban aplicando y priorizando cada cuatro años. En la actualidad la existencia de tratados y acuerdos comerciales vuelven a provocar nuevas orientaciones y prioridades para el país. Esa visión coyuntural en los procesos de desarrollo, provocó que los esfuerzos utilizados se dispersaran y no generaran el impacto esperado. Es cierto que muchos de los objetivos de las distintas iniciativas llevan al mismo propósito, pero la falta de coherencia y vinculación entre cada una de las iniciativas, la falta de una evaluación y monitoreo serio y responsable a los resultados de cada agenda, el clientelismo político y coyuntural en los gobiernos, contribuyeron a generar confusión, dispersión y una ruptura en la implementación de la agenda de la paz.

- La agenda de la paz incluía dentro de sus acuerdos sustantivos, dar respuesta a las causas estructurales generadoras de desigualdad social, exclusión, discriminación y subordinación al gran capital en el país, que al mismo tiempo, eran las razones centrales que originaron el conflicto armado interno. Entre los temas sustantivos de los acuerdos de la paz se encuentra la solución a: la desigual distribución de la tierra y del ingreso; los altos índices de pobreza y extrema pobreza; la inseguridad alimentaria; el desempleo; la falta de acceso a la educación, la salud, la vivienda y todos los servicios sociales básicos necesarios para una vida digna en toda la población; las profundas violaciones a los derechos humanos y la impunidad; la falta de aplicación de justicia; la ingobernabilidad y la falta de una democracia real. Al hacer una comparación catorce años después de los anteriores indicadores sociales, económicos y políticos, llegamos a la conclusión de que las causas de los problemas siguen intactos y los indicadores son similares a los registrados en la década de los años ochenta. Sin duda, uno de los factores que ha logrado evitar un nuevo estallido social es el alto nivel de migración económica que existe, sobre todo de la población rural hacia otros países, fundamentalmente Estados Unidos, circunstancias que en la actualidad están severamente afectadas por los efectos de la crisis financiera internacional. Con la entrada en vigor de los diversos Tratados y Acuerdos comerciales, la situación de vulnerabilidad económica para las familias campesinas se ha incrementado, principalmente porque su economía depende de la agricultura. El panorama que se visualiza no es nada alentador. Los efectos de las políticas económicas y financieras que se aplican continuarán profundizado los problemas sociales y económicos de los sectores más marginados.

Como grandes conclusiones sobre la labor de la CI en Guatemala, podemos concluir que:

- Se hace hincapié en que un proceso de cambio en la problemática estructural en Guatemala solo será posible si se integran de forma sistémica factores políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
- La efectividad, pertinencia e impacto de la ayuda externa en Guatemala está condicionada por el inicio de procesos de mayor coordinación y consenso de agendas entre donantes para evitar procesos aislados y tener una mayor capacidad de seguimiento y evaluación de impacto de sus acciones. Es decir, trabajar para una objetiva y eficaz cooperación al desarrollo.
- La ayuda externa debe concebirse como un factor de complementariedad a los esfuerzos nacionales y evitar suplir la responsabilidad del Estado en el ámbito del derecho de sus habitantes al acceso de los servicios públicos elementales para una vida digna.
- En Guatemala se deben llevar a cabo profundas reformas estructurales y una amplia reforma fiscal que le permita al Estado contar con los recursos financieros suficientes para la inversión y los gastos sociales.

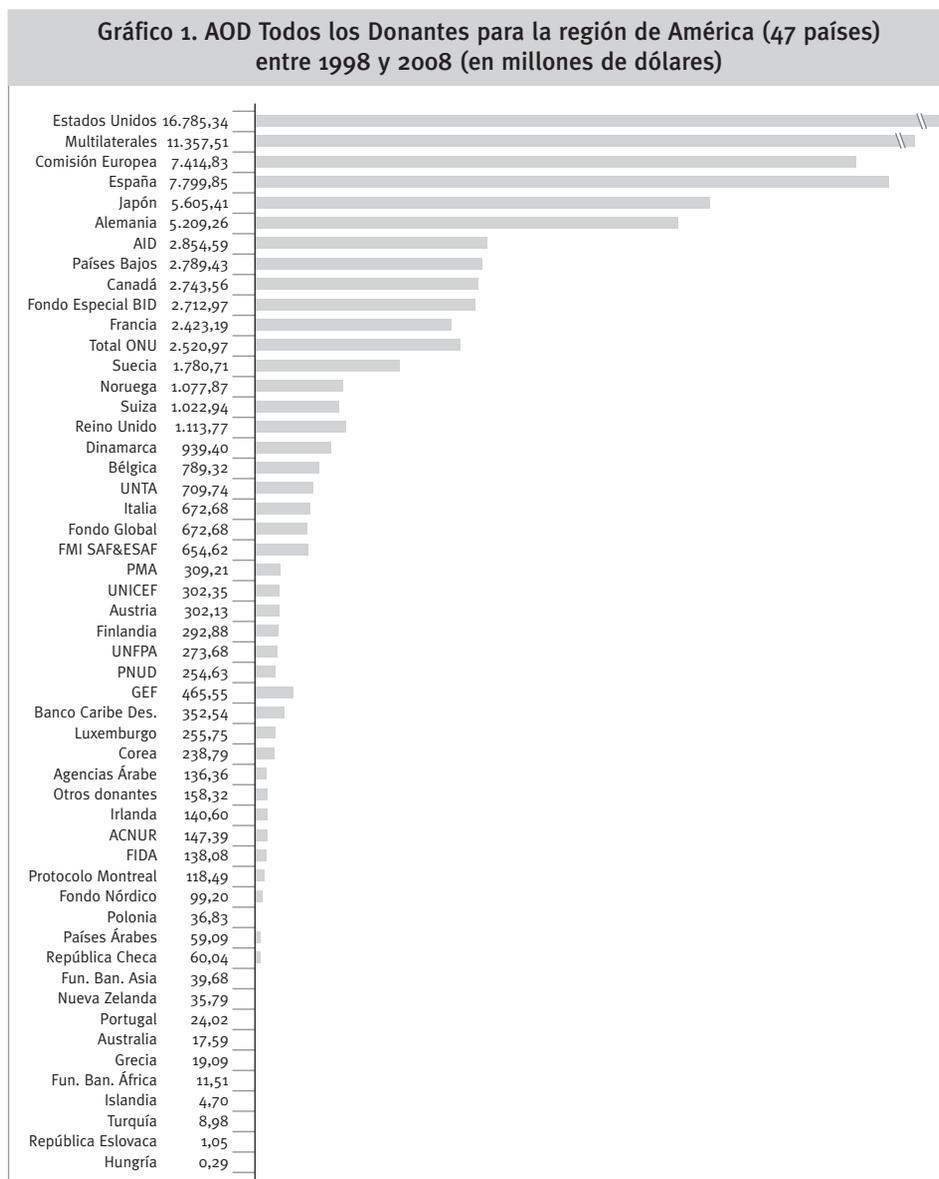
- Toda política que se oriente como medio para contribuir a reducir la pobreza y la marginación social y económica debe ser coherente y vinculada con las políticas comerciales y financieras de los países capitalistas.
- Desde finales de los años noventa, la Unión Europea se transformó en un actor invisibilizado y con poca capacidad de influencia en los gobiernos centroamericanos. El cambio de sus políticas humanistas y democráticas por una agenda en donde sus relaciones económicas y comerciales son explícitas en sus políticas de ayuda externa, han debilitado los mecanismos de diálogo y de interlocución con los actores civiles.
- La falta de efectividad y coherencia entre objetivos, estrategias y planes de la cooperación de la Unión Europea en Guatemala está influenciada por la inexistencia de evaluaciones de impacto de sus acuerdos y memorandos de entendimiento.
- La efectividad de la ayuda requiere tener mecanismos de evaluación que auditen y midan el impacto de las prácticas generadas desde la institucionalidad de la cooperación multilateral y bilateral de la Unión Europea.

### 3. Flujos financieros en América Latina, el Caribe y Guatemala

La OCDE determina como región de América todos los países ubicados en el Norte, Caribe, Centro y Sur América, que suman un promedio de 46 países, los cuales han sido divididos en las siguientes dos subregiones:

- América Central y del Norte (33 países): Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, Belice, Cuba, República Dominicana, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago, Anguila, Antigua, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermudas, Islas Caimán, Granada, Dominica, Montserrat, Antillas Holandesas, Santa Lucía, San Vicente, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía Turcas y Caicos, Islas Vírgenes, Guyana.
- América del Sur (13 Países): Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Islas Falklan, Surinam.

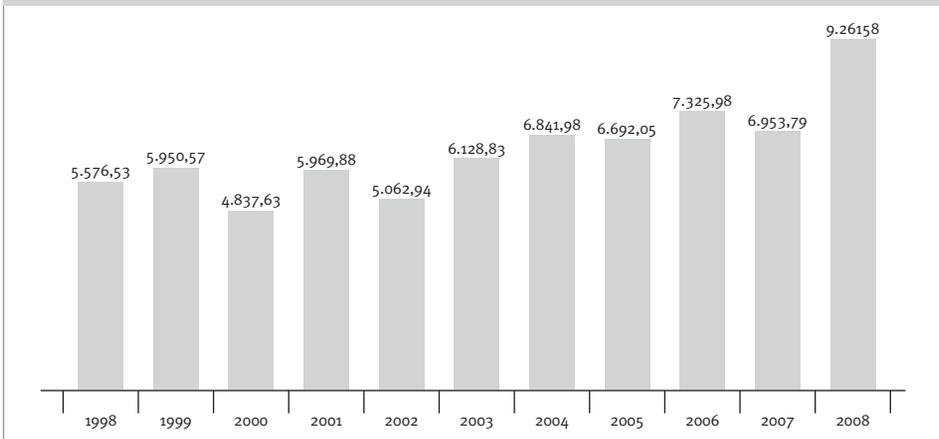
Entre el periodo de 1998 a 2008, de acuerdo con la OCDE, la región de América recibió de todos los donantes un monto aproximado de 70.600 millones de dólares estadounidenses en AOD neta, que representa el 8% del total mundial. Los donantes que más ayuda canalizaron a la región son Estados Unidos con el 24% del total aproximadamente (16.780 millones de dólares aproximadamente) y España con el 11% (7.800 millones). A nivel del flujo de ayuda canalizada por instancias multilaterales, la Comisión Europea aportó 7.400, millones, que equivale al 10,5% del total. Entre los otros donantes principales están Japón con el 8% y Alemania con el 7% del total regional. En el gráfico 1 se registran los aportes de cada donante (bilateral y multilateral) en su ayuda consolidada para el periodo 1998-2008.



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, informe del 2010.

En términos de AOD neta anual para los 46 países de la región de América, como podemos observar en el gráfico 2, la ayuda se ha mantenido constante y ligeramente creciente. A partir del 2003 el incremento de la ayuda ha sido progresivo. Las estimaciones de flujo que se tienen para el 2009 son similares al 2008. Se experimentará una reducción drástica a partir del 2010, pero sin repercusiones considerables, de acuerdo con las declaraciones de los donantes.

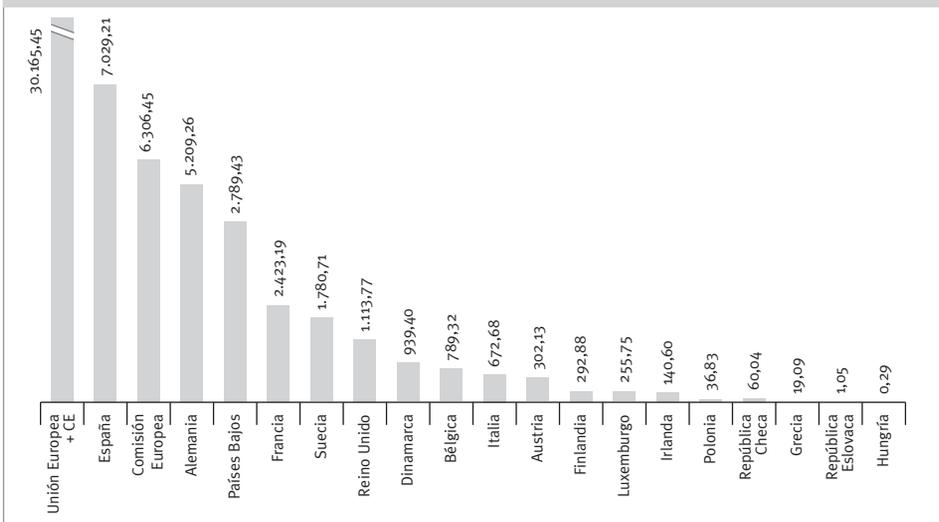
**Gráfico 2. Evolución por años de la AOD neta de todos los donantes (bilateral y multilateral) para la región de América (en millones de dólares)**



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, informe del 2010.

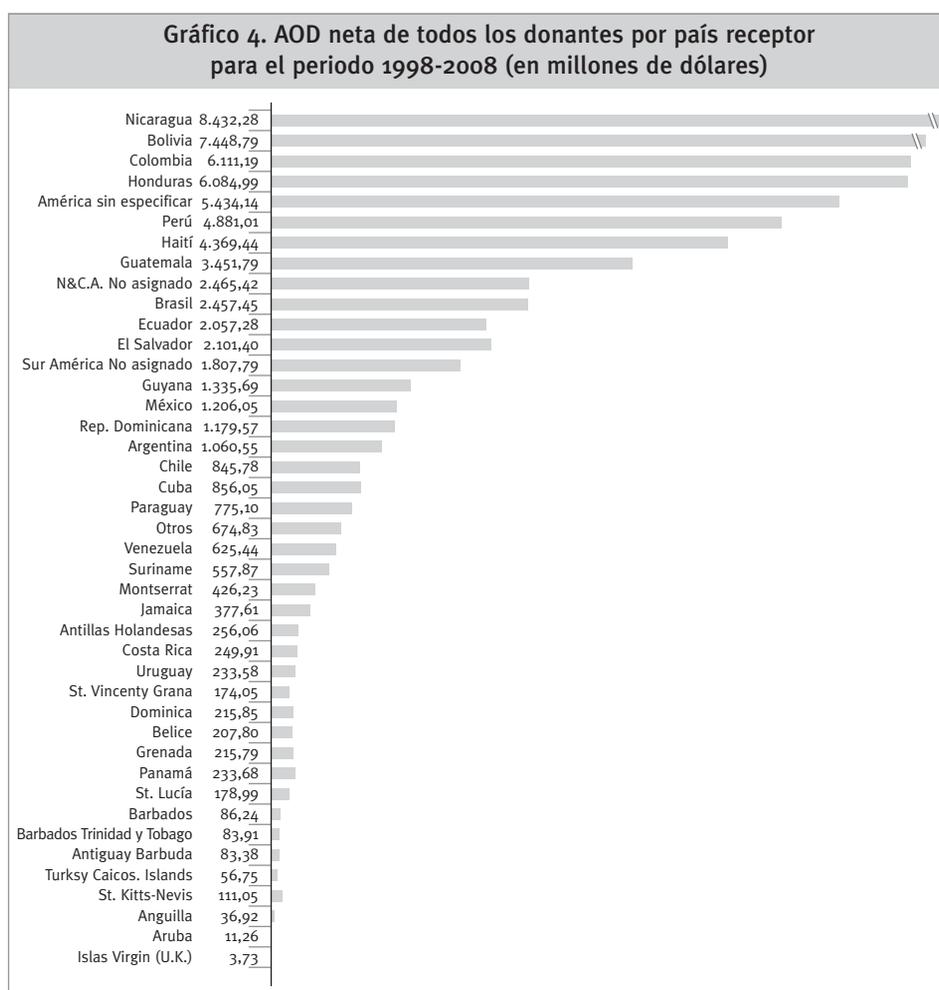
La AOD de la Unión Europea (Estados Miembros y Comisión Europea) representa el 43% del total canalizado a la región. Como se aprecia en el gráfico 3, España con el 23% es el donante que más ayuda del total de la UE, seguido por la Comisión Europea con el 21% y Alemania con el 17%. De acuerdo con proyecciones, la Unión Europea disminuirá su flujo de ayuda para los siguientes años, con un posible incremento a partir del 2012 (una vez que la crisis financiera internacional sea controlada).

**Gráfico 3. AOD neta de la Unión Europea (estados miembros y Comisión Europea) para la región de América entre 1990 y 2008 (en millones de dólares)**



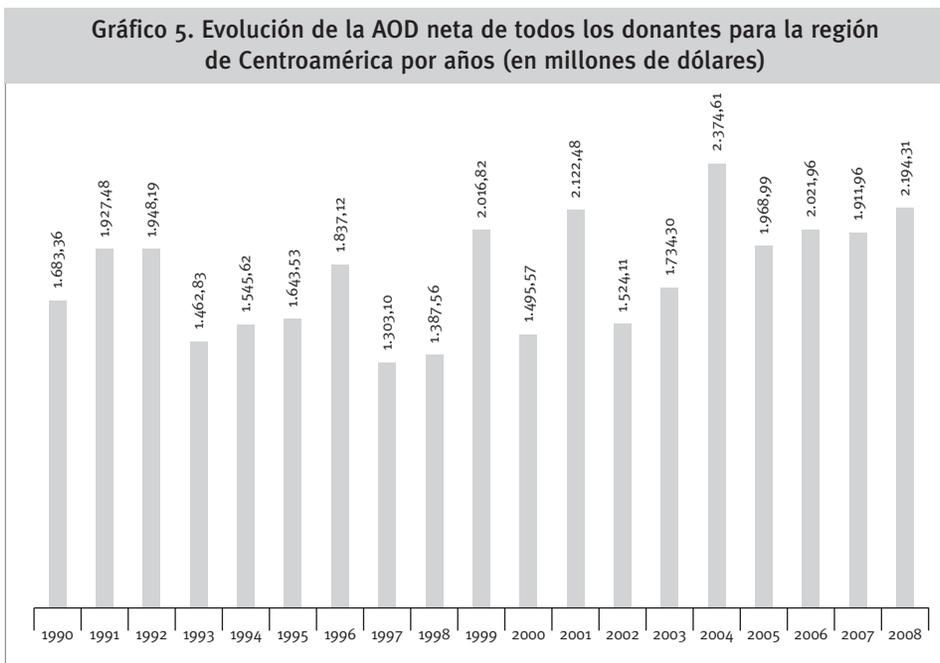
Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, informe del 2010.

Los países de la región que han recibido mayor flujo de ayuda en la última década son Nicaragua con el 12% del total regional, en segundo lugar Bolivia con el 10,5%, seguido de Colombia y Honduras con un 8,6% cada uno aproximadamente. La ayuda sin especificar de acuerdo con los datos de la OCDE alcanza el 8% del total regional. Guatemala en términos regionales tiene un flujo de ayuda que equivale al 5% sobre el total. Entre las características de los países con mayor recepción de ayuda está que todos ellos registran están dentro del rango de países con renta media baja (PRB). Países como Nicaragua, Honduras o Haití tienen un alto porcentaje de población en pobreza y se han visto afectados por la crisis de escasez de alimentos. En el caso de Colombia la permanencia de un conflicto armado interno lo coloca como prioridad para algunos donantes como Estados Unidos. En el gráfico 4 aparecen los países con sus respectivos flujos de ayuda para el periodo 1998-2008.



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, informe del 2010.

Los países centroamericanos han recibido una AOD anual irregular en los últimos dieciocho años. Podemos observar como en el periodo 1990-1993 hay un incremento importante de ayuda, entre otras causas por la existencia de un cambio de gobierno en Nicaragua (los sandinistas pierden las elecciones) y la firma de la paz en El Salvador. En 1999 hay un nuevo incremento de ayuda como consecuencia de los fondos complementarios destinados a reconstruir la región por los efectos del huracán *Mitch*. A partir de 2004 existen países que incrementan su colaboración en la región como España y fondos adicionales para dar seguimiento a agendas internacionales como los Objetivos del Milenio y a procesos comerciales que se van consolidando como el Cafta y la negociación del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. En el gráfico 5 se registran los datos de AOD anual para los siete países centroamericanos.

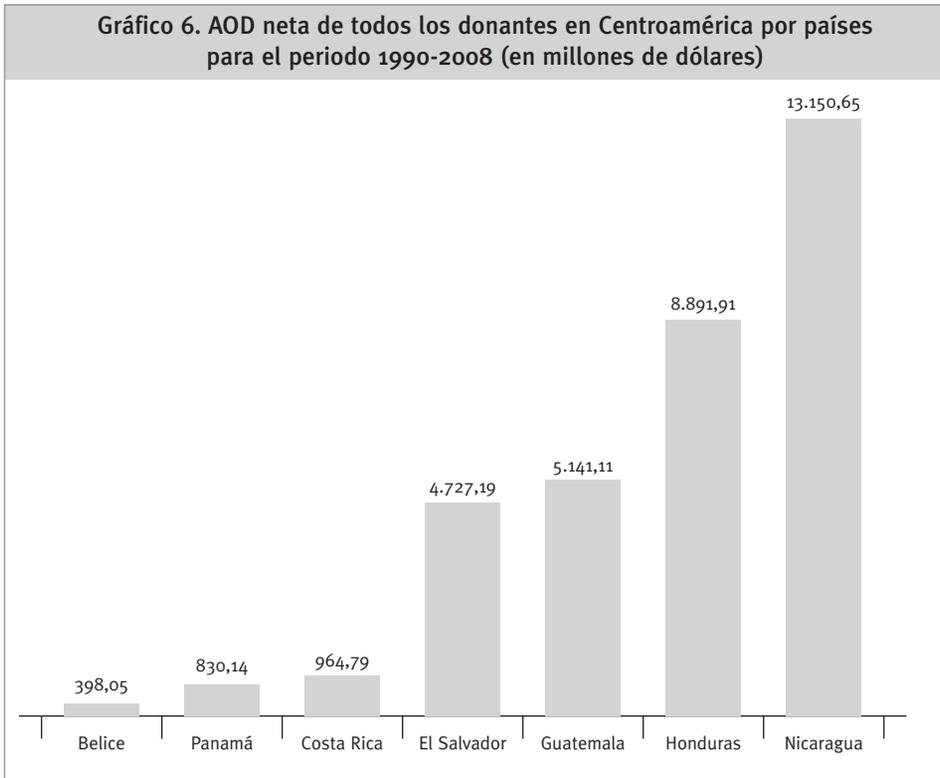


Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, informe del 2010.

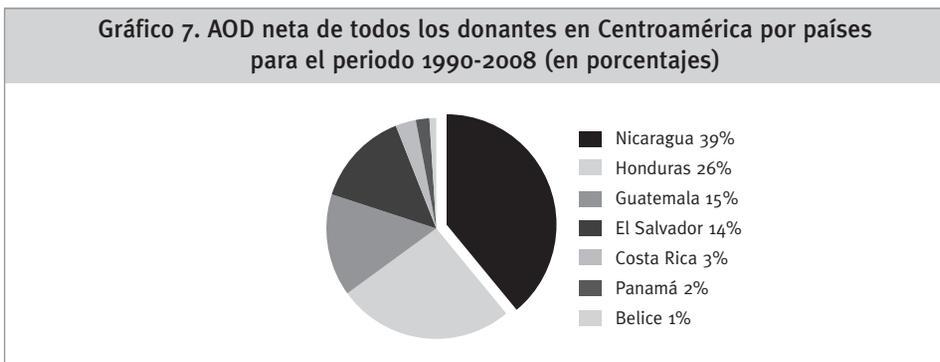
Nicaragua y Honduras han triplicado su recepción de ayuda con relación a los otros países de la región. En el caso de Guatemala su cooperación ha sido regular durante la última década con incrementos a partir de 2005. Costa Rica y Panamá están considerados como países de renta media alta, los cuales tienen una menor recepción de ayuda, de igual forma Belice que en términos porcentuales es el que menor ayuda percibe.

En términos de la ayuda que recibieron los países Centroamericanos, durante el periodo 1990-2008 ascendió a un total neto aproximado de 34.100 millones de dólares. La AOD neta que los países centroamericanos recibieron durante el periodo 1998-2008 representa el 30% del total de todos los países de América Latina y el Caribe.

En los gráficos siguientes (6 y 7) se registran los flujos de ayuda para el periodo 1990-2008. La tendencia de la ayuda sigue teniendo a Nicaragua y Honduras como los países más prioritarios con un 38,5 y un 26% respectivamente. Guatemala en este periodo percibió el 15% del total de la ayuda centroamericana.

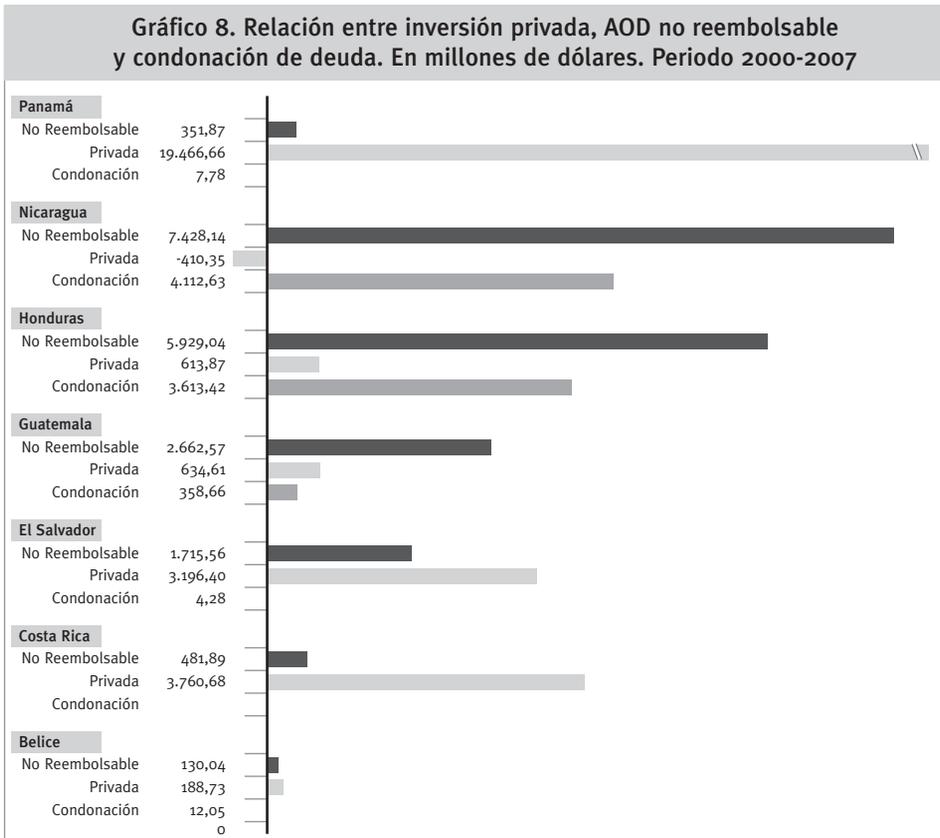


Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, informe del 2010.



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, informe del 2010.

En el gráfico (8) se hace una comparación entre el total de la AOD no reembolsable, la inversión privada y la condonación de deuda que se ha generado en cada país. Son datos de la OCDE hasta el año 2007. Es notorio como Panamá registra importantes ingresos en inversión privada durante los últimos ocho años, cercanos a los 20.000 millones de dólares. Costa Rica es el segundo país con más inversión privada con aproximadamente 3.800 millones, seguido de El Salvador con 3.200 millones. Con relación a la condonación de deuda, Nicaragua y Honduras registran un monto aproximado de 4.000 y 3.600 millones de dólares respectivamente. Estas iniciativas de reducción de deuda están orientadas a los *Países Pobres Muy Endeudados* (Iniciativa HIPC por sus siglas en inglés) a la cuál Nicaragua y Honduras están suscritas. Los países e instancias que implementan esta iniciativa generalmente son los miembros del *Club de París*<sup>49</sup> y las instancias financieras internacionales (Banco Mundial, BID, FMI). Entre las críticas señaladas a esta iniciativa HIPC destaca su condicionamiento a la realización por parte de los países receptores de ajustes financieros neoliberales (reducción de gasto, privatizaciones, etc.).



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, informe de 2009.

<sup>49</sup> Países acreedores permanentes del Club de París: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE. UU., España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Rusia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, y Suiza.

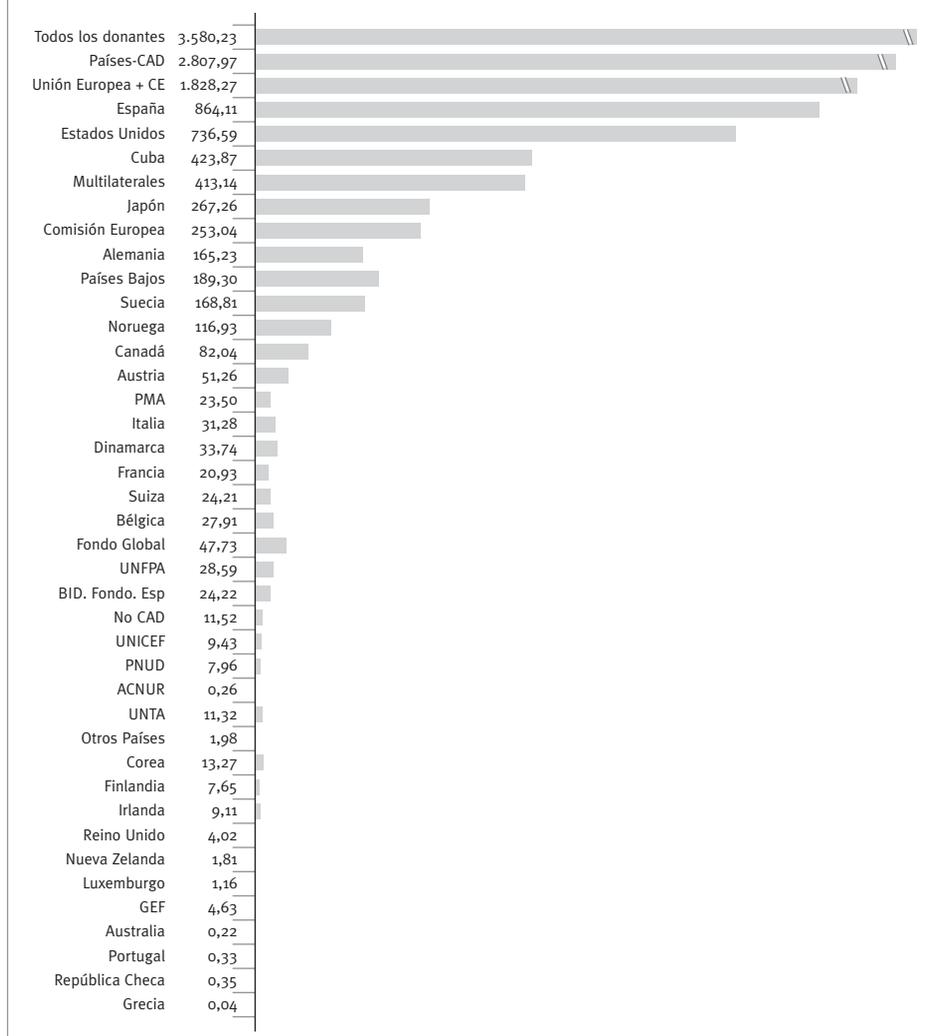
Nicaragua y Honduras son los países centroamericanos en los cuáles la AOD representa un mayor ingreso con relación a su PIB. El promedio de Nicaragua en los últimos tres años (2005-2007) ha sido del 15% y en el caso de Honduras un 6%. Para los otros países el Porcentaje no sobrepasa el 1,8% y en el caso de Panamá y Costa Rica es menor al 0,1%.

Guatemala: Análisis sobre el flujo de la ayuda oficial al desarrollo que ha llegado al país desde el año 1990 hasta el 2008. La información estadística para el periodo 1990-2008 fue recabada de la OCDE (en lo relacionado a los países pertenecientes al CAD/OCDE así como las instancias multilaterales). En el caso de la cooperación de Cuba y de otros países latinoamericanos, los datos fueron recabados directamente de la Embajada de Cuba en Guatemala, de las instancias oficiales relacionadas a la cooperación internacional por donante y de la SEGEPLAN.

La AOD subvencionada (no reembolsable), los flujos de cooperación tuvieron un comportamiento similar que la AOD neta, lo que significa que la mayoría de ayuda al desarrollo que llega al país está en esta modalidad. Aquí no se incluyen los préstamos financieros que han llegado al país en el mismo periodo de la AOD neta.

El periodo 2000-2008 refleja un comportamiento de crecimiento en la ayuda no reembolsable por parte de todos los donantes. El monto de AOD canalizada al país asciende a 3.675,00 millones de dólares aproximadamente. Todos los países miembros del CAD-OCDE representan aproximadamente el 78% del total. El monto total de la Unión Europea (estados miembros y Comisión Europea) ha representado el 51% aproximado del total de ayuda. En este periodo el donante con más recursos canalizados es España con el 24%, seguido de Estados Unidos con el 20% y Cuba con el 11,6%. Las instancias multilaterales (sin la Comisión Europea), canalizaron el 12% del total. La ONU (entre todas sus agencias) aportó el 2% del total. Es importante resaltar que en este periodo se da una reprogramación de temas priorizados en el marco de la Agenda de la Paz, se da inicio a la estrategia de reducción de pobreza que en el año 2002 promueve el Banco Mundial y otras instancias en el país, se da implementación a los compromisos internacionales en el marco de los objetivos del milenio y en el 2005 se vive un periodo de emergencia por el paso de la tormenta *Stan*, además de crisis de escasez de alimentos que el país ha vivido en zonas pobres y marginadas, lo que ha generado partidas de apoyo a estos temas de asistencia emergente. En el caso de países como Cuba, su ayuda esta canalizada fundamentalmente en cooperación técnica. El total de ayuda canalizada en cooperación técnica por todos los donantes alcanza los 1.100 millones de dólares en este periodo (30% del total). En el gráfico 9 se registra la ayuda para el periodo 2000-2008.

**Gráfico 9. AOD no reembolsable de todos los donantes para Guatemala en el periodo 2000-2008 (en millones de dólares)**



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, informe del 2010.

#### 4. Acuerdo de asociación Unión Europea-Centroamérica

En términos técnicos, el Acuerdo de Asociación es un conjunto de acuerdos y compromisos que están asumiendo los Estados tanto de Centroamérica como de la Unión Europea para dinamizar y fortalecer las relaciones económicas, políticas, comerciales y de cooperación birregionales. El acuerdo contempla tres componentes de asociación: acuerdo político, acuerdo de cooperación y acuerdo comercial.

Entre los elementos de análisis crítico que existe hacia el Acuerdo de Asociación se mencionan los siguientes:

- Desde una perspectiva conceptual, las actuales tendencias de globalización económica que incluye iniciativas de cooperación para el desarrollo, inversiones directas y comercio responden directamente al modelo neoliberal imperante a nivel global. Y es en este marco en dónde se ubica el actual proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica.
- El marco global de la negociación del acuerdo comercial, está fundamentado explícitamente en fuertes y perversos intereses económicos de empresas transnacionales y grupos de poder económico de Centroamérica y de la Unión Europea, que solo vendrá a profundizar la ya crítica realidad de pobreza, marginación y exclusión de los sectores sociales más vulnerables de nuestros pueblos y a incrementar la explotación y saqueo irracional de nuestros recursos naturales. Una negociación que solo beneficiará a una oligarquía criolla que controla más del 80% de la economía regional.
- El contenido programático del componente comercial no respetará las profundas asimetrías que existen entre los mismos países centroamericanos y en el ámbito birregional. No existe un reconocimiento a la débil y fragmentada economía, ni mucho menos hace énfasis en la desigual distribución de la riqueza e ingresos que existe en la mayoría de países. Esta realidad profundizará los problemas que la región centroamericana tiene para alcanzar niveles óptimos y equitativos de sus relaciones comerciales (no existirá un trato especial y diferenciado en las relaciones de mercado). Lo anterior vendrá a propiciar que nuestros países sean más dependientes y vulnerables a medidas que atentarán contra la soberanía y la autodeterminación de sus pueblos. Como ejemplo: El PIB de la UE es 300 veces mayor que el centroamericano (UE: 8.580 mil millones de euros; CA: 27 mil millones de euros); el ingreso per cápita anual de la UE está dentro de los más altos a nivel mundial (UE: 21.000 euros; CA: 4.220 euros).
- El equipo de negociación que representa a los gobiernos centroamericanos en el proceso de negociación, ha demostrado incapacidad técnica y política para defender los verdaderos intereses de los pueblos de la región, como se pudo observar en la negociación del DR-CAFTA. Queda corroborado que solo negocian los intereses de un sector económico específico sin ver los daños y efectos que esto ocasiona a nuestra economía en general. La información existente sobre el contenido de la negociación estará en inglés. Es una información confidencial y no disponible para el público en general.
- Se están violando sistemáticamente condiciones previas, tanto políticas como institucionales, que deberían ser una garantía para hacer efectivo el proceso de negociación sobre todo del componente comercial, entre ellas: la inexistencia de una integración regional real; la debilidad de las políticas de integración aduanera; la falta de voluntad política de los gobiernos de Centroamérica, mayoritaria-

mente de derechas, por aceptar las asimetrías existentes entre los países de la región; la inexistencia de un estudio de impacto de sostenibilidad que demuestren los verdaderos efectos que tendría este acuerdo comercial, fundamentalmente para la economía de subsistencia en la que vive más del 80% de la población.

- En el contenido del acuerdo, se puede apreciar los perversos intereses que existen por parte de la Unión Europea y de ciertos sectores centroamericanos con relación a: la liberalización de los mercados, la liberalización de los servicios e inversiones, los movimientos de capital financiero, los derechos de propiedad intelectual, las compras gubernamentales, la visible intencionalidad de concluir la privatización de los pocos servicios públicos que existen (agua, energía y telecomunicaciones), la explotación energética y mineral (agrocombustibles) y la generación de garantías legales de carácter supranacional para sus amplios intereses políticos y económicos en la región<sup>50</sup>.
- Quedan al margen temas sensibles como generar una política agrícola justa que genere las mismas condiciones de competitividad entre las dos regiones, lo cual es impensable reconociendo el nivel de modernidad y crecimiento de la agricultura europea, sumando a esto la existencia de los altos subsidios. El sector agropecuario centroamericano sufrirá efectos negativos por esta distorsión de las capacidades competitivas lo que ocasionará desequilibrios socioeconómicos en los pequeños productores rurales fundamentalmente.
- La propuesta de integración regional que están priorizando los gobiernos centroamericanos y que respalda la Unión Europea, solo vendrá a consolidar un modelo de integración que se basa en los intereses económicos y financieros de las empresas y transnacionales nacionales y extranjeras. Queda fuera de este concepto priorizar las relaciones políticas entre pueblos, la solidaridad e identidad de sus habitantes, las milenarias relaciones culturales y sobre todo, la búsqueda de medidas conjuntas para resolver los críticos problemas de pobreza, desigualdad social y subordinación en la que viven nuestros países.
- Ocupa un lugar marginal en el acuerdo, la gobernabilidad ambiental. Los países centroamericanos no están impulsando un compromiso serio y contundente en todo lo relacionado a la protección, conservación y uso racional del medio ambiente. La normativa es vulnerable y deficitaria de acuerdo con los crecientes problemas existentes en esta materia. El tema ambiental también será susceptible y vulnerable a los efectos negativos que una política irracional de explotación de los recursos naturales puede provocar dentro del acuerdo comercial entre la dos regiones.

---

<sup>50</sup> Aplicación de los temas de Singapur: la UE demanda abiertamente la apertura de los sectores de agua, energía y transporte. Es una política que lleva a la privatización irracional de los servicios básicos esenciales. Los temas de Singapur (llamado así por ser el lugar donde se acordaron políticas en 1997 dentro del marco de una Ronda de la OMC) son: la liberalización del mercado de servicios y facilidades para el acceso de inversiones; eliminación de las prácticas discriminatorias en licitaciones públicas y compras gubernamentales (liberalización progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios).

- El diálogo político será un mecanismo que responda a la lógica comercial del acuerdo. Los instrumentos que existen para formalizar los encuentros oficiales, como el *Diálogo de San José* o las cumbres ministeriales, tendrán que ser dinamizadas con un nuevo mandato para que las relaciones entre las dos regiones pasen a tener impacto e incidencia en la vida políticas de los países.
- El Acuerdo de Asociación se está gestando sin una participación directa de todos los sectores sociales de la región y lleva implícitas medidas que violan no solo las mismas cláusulas democráticas pregonadas por la Unión Europea, sino los mismos valores democráticos y de transparencia que el mismo acuerdo plantea en sus postulados. No existen mecanismos transparentes y democráticos para la participación de las organizaciones y movimientos sociales, generando así una exclusión directa hacia el sector campesino, sindical, indígena, de mujeres, organizaciones sociales... entre muchos otros. En este marco, se generan mecanismos como el del *cuarto de al lado* o foros públicos, que no son vinculantes y que sirven para distraer sobre la falta real de consulta y participación social en el proceso.
- Sobre la cooperación al desarrollo observamos cómo esta va dirigida prioritariamente a generar condiciones *favorables* para las transacciones financieras y comerciales entre Europa y Centroamérica. Se ha perdido en gran medida, esa tendencia humanista y democrática que alrededor de la cooperación al desarrollo la Unión Europea promovía hacia nuestros países, demandantes de paz, justicia, equidad y democracia. Preocupa que en la actualidad no exista una evaluación profunda e integral, sobre lo que ha sido la cooperación de la UE en CA en las últimas décadas, que sirva de base para el diseño de las nuevas políticas y planes para la región.
- La posición política de los diversos movimientos y sectores sociales de Centroamérica y de la Unión Europea va orientada a una total oposición y resistencia al proceso de Negociación del Acuerdo Comercial entre la UE y CA. Reitera la demanda de exigir a la UE que priorice antes de lo comercial, políticas de cooperación para un desarrollo regional humano, equitativo y sostenible y que de respuesta objetiva y real a las causas estructurales generadoras de pobreza, exclusión y marginación que viven los países centroamericanos. De igual forma, se hace un llamado a profundizar las alianzas políticas y de solidaridad entre los movimientos sociales de las dos regiones, para de manera conjunta impulsar una campaña de información, denuncia y resistencia hacia este acuerdo.

## 5. Cooperación Sur-Sur<sup>51</sup>

La cooperación Sur-Sur, que es una de las modalidades de colaboración y solidaridad más innovadoras entre países latinoamericanos, se ha consolidado en la última década.

---

<sup>51</sup> En este apartado se utilizó información de SEGIB, Estudio 3: *El Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, 2008; y de MORALES, Henry: *¿Por qué tanta frustración?: la cooperación internacional en la década de la agenda de la paz en Guatemala*, 2008.

da en términos de su capacidad de intercambio en diversos y variados temas relacionados con la vida económica, social, ambiental, cultural y política de los países de la región. La noción y práctica de una cooperación Sur-Sur es sugerido, cada vez más, entre los países como una forma de estrechar relaciones políticas y de solidaridad entre los pueblos latinoamericanos. De acuerdo con la SEGIB<sup>52</sup>, la cooperación Sur-Sur se consolidó «a partir del año 2000, coincidiendo con una etapa en la que los denominados *Países de Renta Media* han perdido peso como receptores de Ayuda al Desarrollo». Pero sin duda, el auge de este nuevo tipo de cooperación se enmarca en la necesidad de los pueblos por fortalecer mecanismos que promuevan mayor solidaridad y colaboración entre iguales en la región. La cooperación Sur-Sur establece principios básicos elementales en su implementación, los cuáles son<sup>53</sup>:

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

En la lógica de concreción de la cooperación Sur-Sur se entrelazan factores geopolíticos, sociales, culturales y económicos. En este marco la SEGIB plantea que «México concentra su oferta de cooperación en sus vecinos centroamericanos; Venezuela en los países con quienes integra la Alternativa Bolivariana para América (Alba); y Chile, en los países centroamericanos y andinos con menores niveles de ingresos relativos de la región».

De acuerdo con el último informe de la SEGIB sobre cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, los países que han generado mayor capacidad de intercambio y de colaboración son: «Cuba (quien por sí sola explica prácticamente el 45% de las acciones registradas); México (15%); Argentina, Chile y Venezuela (un tercio del total entre los tres); y Colombia y Brasil (quienes conjuntamente explican más de un 10% de las acciones finales). Otros países (Uruguay, Panamá, Perú, Costa Rica, Ecuador y Honduras) ofertan alguna acción de cooperación en al menos una ocasión».

---

<sup>52</sup> SEGIB, Estudio 3: *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, 2008.

<sup>53</sup> SEGIB, Estudio 3: *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, 2008.

La SEGIB específica que en la lógica de la cooperación Sur-Sur se identifican capacidades y especialidades en términos de las prioridades de colaboración. Plantea que en términos de cooperación sectorial han destacado países como Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Venezuela. La demanda de cooperación está definida por el nivel de renta de los países, es el caso de los catalogados de Renta Media Baja que demandan apoyo en sectores como la educación, la salud, vivienda y desarrollo productivo, entre otros. En términos de la colaboración real que existe en la región, el informe de la SEGIB registra los importes financieros que, en el año 2006, Brasil y Venezuela otorgaron en calidad de cooperación horizontal bilateral. Se estima que Brasil aportó cuatro millones dólares y Venezuela 15 millones a Bolivia en ayuda humanitaria. En otro ámbito de colaboración, Venezuela ha canalizado en cooperación energética montos cercanos a los 15.000 millones de dólares para dinamizar el programa de refinamiento en los países miembros de Petrocaribe<sup>54</sup>. Son diversas las modalidades de intervención que se han establecido para desarrollar la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Entre las más utilizadas esta la cooperación horizontal bilateral, la cooperación triangulada y la regional.

La cooperación Horizontal es una de las modalidades más frecuentes en las acciones de ayuda a nivel regional. En este marco se han producido una diversidad de intercambios entre los países del Sur. «La cooperación horizontal Sur-Sur bilateral se produce cuando dos países intercambian experiencias o recursos (financieros, técnicos y/o humanos) a modo de socios. Dicho intercambio respeta los principios de horizontalidad, consenso y equidad, lo que garantiza tanto una interlocución igualitaria entre los países como una distribución de costos y beneficios proporcional a las posibilidades de cada cual. La cooperación horizontal Sur-Sur regional, por su parte, hace referencia a la cooperación que varios países desarrollan dentro del marco de espacios y organismos regionales. Su singularidad radica en la génesis de sus proyectos, una génesis que deben reproducir las pautas de un proyecto horizontal participado simultáneamente por varios Gobiernos»<sup>55</sup>.

De acuerdo con la SEGIB fueron aproximadamente 1.480 eventos de cooperación horizontal los que se ejecutaron entre 19 países de la región. En esta lógica están los países que sobresalen en calidad de socios oferentes y los socios receptores. Como socios oferentes Cuba es el país que más registros establece con 639 acciones (43% del total) seguido de México con 221 acciones (15%). Argentina y Chile registran la misma cantidad de eventos (146 acciones), seguido de Venezuela con 139. En relación con los socios receptores Venezuela con 502 acciones y El Salvador

---

<sup>54</sup> Petrocaribe es un Acuerdo de Cooperación Energética propuesto por el Gobierno Bolivariano de Venezuela, con el fin de resolver las asimetrías en el acceso a los recursos energéticos, por la vía de un nuevo esquema de intercambio favorable, equitativo y justo entre los países de la región caribeña, la mayoría de ellos sin control estatal del suministro de estos recursos.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

con 156 son los países que más cooperación recibieron durante el 2006. Los otros países receptores de cooperación Sur-Sur son Nicaragua (120 registros), Ecuador (92), Bolivia (78 acciones), Guatemala y República Dominicana con 59 registros cada uno y Perú y Panamá (56 registros), entre los más destacados. Son los países que tienen una PRM-Baja los que reciben mayor colaboración de los países con PRM-Alta, a excepción de Venezuela que es el que más registros cuenta siendo un país PRM-Alta, y caso contrario Cuba que siendo un país con PRM-Baja es quién más registros como socio oferente ha realizado.

En la dimensión social, los socios oferentes con más registros son: Cuba y Venezuela cooperando con 15 socios receptores cada uno; Chile y México registran relaciones con 13 socios; Brasil con 12 y Colombia con 11. En la dimensión económica Argentina aparece como el primer socio oferente con 11 registros de cooperación, seguido de Cuba y Colombia con 10 registros cada uno y México, Brasil y Venezuela con 9 cada uno.

En la modalidad de cooperación horizontal se destaca la experiencia de Cuba en Guatemala<sup>59</sup>. Con la finalidad de ampliar y conocer más a profundidad el efecto de la ayuda Sur-Sur, se realizó un ejercicio de cuantificar cada una de sus contribuciones siguiendo un esquema similar al que desarrollan los países de la OCDE en términos de cuantificar su cooperación técnica. La cooperación de Cuba para Guatemala está sustentada en más de 1.000 becados que estudian en Cuba, más de 450 médicos y más de 100 profesionales en otras ramas. En otro ámbito de cooperación están las miles de intervenciones en el marco de la *Operación Milagro* y el inicio de la aplicación del programa *Yo si Puedo*. Los montos estipulados para cada una de las acciones, en términos comparativos, son inferiores a los establecidos por los otros donantes. En los últimos 10 años el donante con más ayuda ha sido España, seguido de Estados Unidos y en tercer lugar esta Cuba como se puede observar el gráfico 9. El ejemplo de Cuba es relevante en términos de la necesidad de cuantificar y sistematizar la cooperación de cada país. En el cuadro siguiente (1) se puede observar el flujo de cooperación Sur-Sur realizado en el año 2007.

**Cuadro 1. Cooperación horizontal Sur-Sur bilateral por nº de eventos en el año 2007**

Socios Ofertentes \ Socios Receptores		PRIM-BAJA											PRIM-ALTA					Total			
		Bolivia	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Argentina	Chile	Costa Rica	México		Panamá	Uruguay	Venezuela
PRIM-BAJA	Bolivia																				0
	Brasil	4			22*	9	21		3*	7	13*	9	9	5	2	6		1*	10*	1	73*
	Colombia	1			10	2	26	7	6		8	11	4	1	13	7	5	2	1	104	
	Cuba	12		12		15		23	4	9	2	2	12	2	2	2	32	10	500	639	
	Ecuador				1																1
	El Salvador																				0
	Guatemala																				0
	Honduras							1													1
	Nicaragua																				0
	Paraguay																				0
	Perú			1			1*				1										2
R. Dominicana																				0	
PRIM-ALTA	Argentina	17		6	5	26	37	6	4	4	1	11	3							146	
	Chile	18	1	14	2	11	24	7	16	13	6	11	6	2						146	
	Costa Rica														1					1	
	México	15		14	1	15	42	13	12	57	5	7	10			15				221	
	Panamá			2																2	
	Uruguay										2	1	1		1					5	
	Venezuela	11	2	1	34	15	5	3	1	30	2	3	14	6	2	1	1		8	139	
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>3</b>	<b>50</b>	<b>53**</b>	<b>93</b>	<b>156</b>	<b>59</b>	<b>43**</b>	<b>120</b>	<b>38**</b>	<b>55</b>	<b>59</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>53</b>	<b>14</b>	<b>56**</b>	<b>24**</b>	<b>502</b>	<b>1.480**</b>	

Fuente: SEGIB (II Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2008).

La regional ha sido una de las modalidades de cooperación Sur-Sur que ha tenido un mayor crecimiento en términos de eventos y en el fortalecimiento de su institucionalidad. Ha sido dirigida por los diversos organismos regionales como la Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centroamericana, el Mercado Común del Sur, la Alternativa Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América –ALBA– o la conferencia Iberoamericana, entre otros. El financiamiento dirigido a programas regionales está siendo aportado por los mismos países miembros de cada instancia y en casos específicos han podido gestionar ayudas de otras instancias internacionales de cooperación. A continuación se identifican las modalidades y programas de cooperación que las diferentes instancias regionales han impulsado en los últimos años:

- **Comunidad Andina (CAN):** La Comunidad Andina dispone de un Sistema de Cooperación Técnica Internacional que está alineado con el programa de trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina y que permite ampliar y completar las actividades de integración en diversos sectores. La ejecución de los Programas de cooperación es coordinada por la Secretaría General de la CAN. Entre los programas que se encuentran en ejecución, destacan: a) Proyecto de cooperación en materia de estadísticas. La UE aporta 5 millones

de euros y los miembros de la CAN 3 millones, parte en efectivo y parte en especie. b) Apoyo a la prevención de desastres en la Comunidad Andina. El Programa está financiado por la UE (9,4 millones de euros) y por los países andinos participantes (3 millones de euros). c) Ordenamiento jurídico. Este programa aspira a fortalecer y perfeccionar el Sistema de Solución de Controversias. Financiado por la AECID española.

- **Sistema de Integración Centroamericana (SICA):** El SICA está trabajando para constituir su propio sistema de cooperación. Actualmente se encuentran activos hasta 108 proyectos y programas regionales. Destacan los 47 en Medio Ambiente, 10 en Turismo, 18 en el área económica y 12 en los sectores sociales y culturales. Hay un proyecto en el campo del intercambio de mejores prácticas, preparado en 2002 por los gobiernos y la Secretaría General del SICA y cuya financiación externa fue asumida por Taiwán por un importe de 1,5 millones de euros.
- **Mercado Común del Sur (MERCOSUR):** Existe un Comité de Cooperación Técnica del Mercosur. Se da prioridad a las demandas formuladas por los órganos gubernamentales y técnicos de los Estados parte del Mercosur sobre las ofertas de órganos de fuera de la región. Hay diversos programas y proyectos ejecutados entre los cuáles se menciona: apoyo a la armonización y cooperación estadística y aduanera; programas orientados a la cooperación parlamentaria; la dimensión socio laboral del Mercosur (Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social); la Red de Biotecnología; y el Espacio de Movilidad Académica.
- **Alternativa Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América (ALBA):** Es un sistema de integración que pone el énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Funciona a través del trabajo coordinado entre los gobiernos de sus países miembros. Los proyectos de cooperación que se hacen en su seno tienen un formato que muchas veces se corresponde con el propio de la cooperación horizontal bilateral e incluso triangular. La mayoría de la cooperación se relaciona con el ámbito energético, así como en el social (educación, salud y deportes). Destacan los acuerdos energéticos destinados a garantizar el suministro estable y a precios preferenciales del petróleo; los programas de alfabetización (programa *Yo Sí Puedo* y *Misiones Robinson*, entre otras); así como los de salud (*Misión Milagro* para las operaciones oftalmológicas a población de bajos recursos, por nombrar alguno).
- **Conferencia Iberoamericana:** Los Programas Iberoamericanos deben contar con la participación de siete o más países que contribuyen a su ejecución. La génesis de los programas se produce por varias vías: la propuesta de réplica de un programa que ha tenido buenos resultados en un país Iberoamericano y que lo ofrece a otros países; a partir de la colaboración de varios países en un sector concreto y de la necesidad de formalizar esta colaboración y proyectarla de forma más sistemática; del trabajo de otros organismos Iberoamericanos como la OEI (Educación), la OISS (Seguridad Social) y la OIJ (Ju-

ventud). En cualquier caso son los propios países iberoamericanos los que aportan los recursos económicos, humanos y técnicos necesarios para su ejecución. Tradicionalmente ha sido España la fuente principal, aunque nunca única, de recursos económicos.

Fuente: SEGIB (II Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2008).

En la actualidad no existe un sistema permanente de sistematización de la cooperación Sur-Sur. Los países no tienen generalmente cuantificada su contribución. Este factor implica no poder tener marcos referenciales para determinar el impacto real de la ayuda en términos estratégicos y financieros.

## 6. Conclusiones finales

- El fracaso que han significado las teorías y enfoques de desarrollo dirigidas a superar la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe, orienta de forma imprescindible e impostergable a la construcción de nuevos paradigmas que aborden la problemática de la pobreza, la exclusión, marginación y subordinación neoliberal y que generen bienestar con justicia social y económica a toda la población. Ejemplo de este fracaso es la actual crisis financiera internacional.
- Está corroborado que los problemas estructurales, generadores de pobreza y desigualdad, no pueden ser contrarrestados con fórmulas eminentemente económicas, sin tener un adecuado tratamiento político, social y humano.
- El concepto de desarrollo ha estado cimentado desde una perspectiva asistencial, marginal y colateral a los verdaderos problemas que son la causa de la desigualdad social, la exclusión, la inequidad y la problemática medioambiental en general.
- Queda determinado que la lógica de intervención de la ayuda externa no se concibe como un medio para generar cambios en las estructuras del poder, sino solo en la atención de los efectos que provocan las causas generadoras de inequidades.
- La ayuda externa en la actualidad se ve influenciada por los acelerados cambios en las relaciones internacionales, principalmente por las relaciones económicas y comerciales, las prioridades geopolíticas, la guerra contra el terrorismo, las crisis y sobre-crisis globales, entre otras causas.
- Se puede afirmar que el objetivo de que los países miembros de la OCDE aporten el 0,7% de su PIB es inalcanzable a corto y medio plazo, fundamentalmente en el marco de los efectos generados por la crisis financiera. Este es uno de los principales retos que los países capitalistas deberían asumir con mayor determinación.
- Para superar los profundos problemas de pobreza y exclusión social que existe en la región y afrontar los efectos ocasionados por la actual crisis financiera mundial,

los Estados deberán superar su débil institucionalidad y marginal actuación y retomar el control de la regulación de la economía y la inversión pública en cada uno de nuestros países.

- Se deben fortalecer políticas públicas orientadas a dar respuestas contundentes a los problemas estructurales generadoras de pobreza, marginación y exclusión social y económica.
- Se deben establecer políticas fiscales progresivas que permitan a los Estados contar con los recursos financieros necesarios para la inversión pública. Se debe trabajar para evitar seguir dependiendo de los financiamientos externos privados.
- La gobernabilidad democrática demanda una imprescindible y amplia participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo económico, social, político y cultural. La participación social garantiza el fortalecimiento de una democracia sostenible.
- La ayuda externa debe concebirse como un factor de complementariedad a los esfuerzos nacionales en inversión social y evitar así que se supla la responsabilidad del Estado en el ámbito del desarrollo. La ayuda al desarrollo debe priorizar el fortalecimiento de las capacidades del Estado en su rol de regulador de la inversión pública.
- En la medida en que se fortalezca la cooperación horizontal Sur-Sur, los países de la región podrán estrechar sus lazos de solidaridad y fortalecer las relaciones políticas y aumentar la capacidad de intercambios sociales, económicos, culturales y ambientales en relaciones de mayor reciprocidad y horizontalidad.
- Para la consecución de los *Objetivos del Milenio* debe existir voluntad política de los gobiernos, los sectores empresariales, los partidos políticos y la sociedad civil. Para que los ODM sean viables y pertinentes es necesario asumir con objetividad el alcance de sus postulados y no transformarlos como la única solución a los problemas estructurales de nuestros países. Debe existir la capacidad de fusionar las agendas nacionales con los compromisos internacionales.
- Las asimetrías existentes, así como las vulnerabilidades políticas, económicas y sociales que existen en América Latina y el Caribe no pueden obviarse en las relaciones comerciales y de inversión que estos generen de manera bilateral o bi-regional.
- La efectividad, pertinencia e impacto de la ayuda externa está condicionada por el inicio de procesos de mayor coordinación y consenso de agendas entre donantes para evitar procesos aislados y tener una mayor capacidad de seguimiento y evaluación del impacto de sus acciones. De aquí la importancia de concebir los compromisos emanados de la *Declaración de París* como un instrumento para hacerla eficiente y acelerar este proceso en la medida que se ajusten y respondan a las necesidades y realidad de cada país.

## Bibliografía

- ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo), *¿Hacia dónde van las relaciones entre América latina y la Unión Europea? Cohesión social y acuerdos de asociación*. México DF: ALOP, 2008.
- ASC (Alianza Social Continental), *Posición política frente al Acuerdo de Asociación Unión Europea y Centroamérica*. San Salvador: ASC, 2008.
- BRETÓN, Víctor, GARCÍA, Francisco, ROCA, Alberto, *Los límites del desarrollo: Modelos rotos y modelos por construir*. Barcelona: Editorial Icaria, 1999.
- CAD (colectivo Centroamérica por el Diálogo), *Integración Regional y Diálogo Político entre la Unión Europea y Centroamérica*. Managua: CAD, 2007.
- COS (Colectivo de Organizaciones Sociales), *Balance de la Paz: inequidad, pobreza y violencia en la patria del criollo*. Ciudad de Guatemala: 2006.
- DUBOIS, A. et al., *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGD*, Bilbao: PTM, GAKOA, 2002.
- GÓMEZ, Manuel y SANAHUJA José Antonio, *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*. Madrid: CIDEAL, 1999.
- MAX-NEEF, Manfred y Elizalde, Antonio (Ed.), *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. Santiago de Chile: CEPAAUR, 1996.
- MORALES, Henry: *¿Por qué tanta frustración?: la cooperación internacional en la década de la paz*. Ciudad de Guatemala: Movimiento Tzuk Kim-Pop, 2007.
- MORALES, Henry y BA TIUL, Máximo, *Pueblos indígenas, cooperación internacional y desarrollo en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Movimiento Tzuk Kim-Pop, 2009.
- MORALES, Henry y GARZO, Jesús, *El Acuerdo de Asociación: Unión Europea y Centroamérica*. Ciudad de Guatemala: Movimiento Tzuk Kim-Pop, 2009.
- MORALES, Henry, *El Acuerdo de Asociación Unión Europea y Centroamérica: Documento para el análisis y la reflexión crítica*. Barcelona: AAPG, 2009.
- OCDE, *Statistiques sur le développement international 1960-2009*. París: Editorial OCDE, 2010.
- ORTEGA, M<sup>a</sup> Luz, *Las ONGD y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Madrid: Editorial Iepala, 1994.
- PALACIO DE OTEYZA, Vicente, *La imagen imperial del nuevo orden internacional: ¿es esto realismo político?* Barcelona: CIDOB, 2004.



## Feminismo y cooperación descentralizada: experiencia de la Unión Nacional de Mujeres Saharaui y la Red Vasca de Apoyo a la UNMS

*Arantza Chacón y María López Beloso*

El Movimiento feminista ha sido desde su nacimiento un motor de cambio para la construcción de las sociedades modernas. Sin embargo, desde ciertos ámbitos de las sociedades del Sur, se ha cuestionado la adecuación del modelo feminista occidental para su incorporación a entornos culturales distintos. En este sentido han surgido diversas corrientes del pensamiento feminista, como el feminismo islámico, que pugnan por incorporar el discurso de emancipación de las mujeres desde su propia apropiación cultural.

Este artículo pretende analizar la experiencia de la Unión Nacional de Mujeres Saharaui (UNMS) como ejemplo de incorporación del discurso de género a su propia experiencia, inserta además en el proceso de lucha por la liberación nacional, lo cual las convierte en un caso singular para este objeto de estudio. En este proceso, el papel de la cooperación descentralizada vasca ha sido determinante generando, a su vez, una nueva manera de hacer cooperación al desarrollo con las mujeres del Sur.

El objetivo de este trabajo es analizar las buenas prácticas y los retos pendientes extraídos del análisis de la labor de la Red Vasca de Apoyo a la UNMS, tanto desde la óptica del empoderamiento de las mujeres, como desde la incorporación del enfoque de las capacidades propio del DHL. El estudio de caso que proponemos, pretende ser un ejemplo que aglutine los distintos aspectos mencionados: la importancia de la equidad de género en el paradigma del Desarrollo Humano, la relevancia adquirida por el feminismo islámico o musulmán en el marco del feminismo global, y la importancia del papel de la cooperación al desarrollo, particularmente de la cooperación descentralizada, en la incorporación del discurso feminista a las realidades del Sur.



## 1. Feminismos y Desarrollo Humano Local

En el debate sobre los enfoques de desarrollo, el paradigma del Desarrollo Humano basado en el enfoque de las capacidades de Sen (Sen, 2000) ha ido evolucionando. De hecho, esta propuesta inicial ha sido mejorada con las aportaciones de distintos sectores de la doctrina feminista, entre ellos algunas discípulas del propio Sen como Marta Nussbaum (2002) o Robeyns (2004). Robeyns (2005:107ss) reconoce el individualismo ético en Sen, pero subraya la importancia y la necesidad de aclarar cómo debe entenderse este. Considera fundamental diferenciar el individualismo ontológico y el metodológico del individualismo ético. Para el individualismo ontológico solo existen personas individuales; y para el metodológico, todo se explica en referencia a las personas consideradas individualmente (Dubois, 2008).

Resulta especialmente interesante para este estudio la aportación de Marta Nussbaum al modelo del Desarrollo Humano, ya que centra sus reflexiones en la inexistencia en el enfoque de las capacidades de un planteamiento acabado de la justicia social y de la justicia de género. Esa carencia, a su juicio, marca las limitaciones del enfoque como proceso evaluativo, y considera necesario introducir una referencia normativa objetiva más radical que la propuesta por Sen, de manera que los funcionamientos puedan evaluarse en relación con su contribución a la buena vida humana (DUBOIS, 2008).

Aunque el enfoque del Desarrollo Humano constituye, sin duda, una aproximación teórica a los modelos de desarrollo mucho más sensible a las cuestiones de género que los enfoques anteriores, una revisión del debate del discurso del Desarrollo Humano desde el enfoque feminista muestra cómo el discurso dominante hasta la fecha continúa teniendo reminiscencias eminentemente patriarcales a pesar de los recientes intentos de incluir el género en el marco de análisis. Sin duda, el enfoque de las capacidades de Sen posibilita analizar la desigualdad social en términos de desigualdad de género (hombres y mujeres). Sin desmerecer su innegable aportación, autoras como Truong (1997), encuentran carencias en su argumentación a favor de la teoría de género de dos tipos: la concepción masculina de la economía productiva como motor principal y la economía de la reproducción y el cuidado como derivadas de la naturaleza; y, por otro lado, el silencio sobre la sexualidad y las políticas de dominación entre hombres y mujeres.

Partiendo del trabajo de Sen, las aportaciones de Kabeer (1994) completan el análisis de las relaciones entre género y pobreza, especialmente en lo que se refiere a sus dinámicas a nivel micro.

El análisis de Kabeer ofrece una concepción más holística de la vida de las mujeres, diferenciando las dimensiones en las que se articulan las desigualdades de género. A través de la introducción de la categoría de la seguridad personal de las titularidades, Kabeer abre el espacio para el análisis de la seguridad personal basada en el género y cómo la amenaza a dicha seguridad puede derivar de cómo son percibidas sexual-

mente las mujeres por los grupos dominantes. Además, Kabeer ofrece una visión del empoderamiento desde abajo, a través de agendas participativas y la identificación de necesidades desde las experiencias de grupos focales. Por otro lado, su marco ofrece también un espacio que reconoce la capacidad organizacional como el único recurso de las mujeres de los países empobrecidos.

Sin embargo, en opinión de Truong (1997:14) al igual que Sen, Kabeer también enmarca la dimensión ideológica de la agencia<sup>56</sup> de las mujeres en el contexto de la maximización del bienestar, en lugar de enlazar la agencia de las mujeres con un proceso más amplio de transformación social en el que son necesarias las discusiones éticas básicas sobre el rol del estado, el mercado y la sociedad civil. En este sentido, es necesario destacar la aportación de Deneulin (2006:68 y ss), que, basándose en la estructura de vida común (EVC), señala que la capacidad de una persona para elegir se crea dentro de las EVC en las que vive. El ejercicio de la libertad humana y la elección no pueden separarse de la comunidad donde se ejerce. Así, propone la noción de agencia sociohistórica (ASH). La agencia individual necesita para poder ejercerla de la ASH, que permite actuar a la persona en su plenitud. La novedad de su aportación es que mientras Sen admite la importancia de los acuerdos sociales para alcanzar los objetivos normativos, la relación entre acuerdos y resultados es lineal, mientras que la ASH implica un proceso dinámico entre la consecución de los resultados normativos y el cambio institucional necesario. Centrarse en la agencia individual sin confrontarla con las limitaciones y posibilidades que ofrece la realidad histórica en la que le toca ejercerla, lleva una visión ingenua de la vida, como si la consecución del bienestar fuera una aventura personal que depende de que cada cual sea capaz de poner en marcha las acciones correctas y necesarias (Dubois, 2008:23).

## 2. El feminismo islámico en el marco del feminismo global

En el contexto actual de globalización, algunas autoras, como Celia Amorós mantienen que la elaboración de un canon feminista multilateral es una tarea indispensable para implementar una agenda feminista global que se haga cargo de las relaciones de las mujeres y la globalización, planteando problemas tan complejos como la definición propia del feminismo en un mundo global (Amorós, 2006). En este marco, hay quienes acusan al feminismo de ser un producto de Occidente, difícilmente aplicable a otros contextos culturales y/o religiosos. Así, autoras como Sophie Bessis (2002) critican a las feministas occidentales por adoptar actitudes totalitarias y/o paternalistas con los movimientos de las mujeres de los *sures* (2006:2).

Desde el punto de vista de Amorós, esta crítica al feminismo está indiscutiblemente ligada a la crítica al etnocentrismo, pero alega que al ser el feminismo un producto de la modernidad, no se trata de una posición etnocéntrica sino fruto de la relación entre

---

<sup>56</sup> Entendemos la agencia como la capacidad desarrollada en las personas para lograr las metas de desarrollo que se proponen, en función de sus propias elecciones y decisiones (ARCHER 1998).

el o los feminismos y la ilustración. Esta autora también liga la asociación del feminismo con Occidente y con la colonización occidental, acusándolo de ser un elemento particularmente distorsionante de las autenticidades culturales. Recurre Amorós en este punto a la antropóloga egipcia Lela Abu-Lughod, quien ha llevado a cabo interesantes investigaciones sobre las mujeres y el feminismo en el Egipto postnasseriano, y quien argumenta que los islamistas han asumido instituciones occidentales para su propio interés, dotándolas de pedigrí islámico para facilitar su ascensión por parte de las clases medias-bajas, sin incluir en ellas lo referente a la libertad sexual y las libertades públicas de las mujeres (Abu-Lughod, 2002).

En este punto es necesario reflexionar sobre el denominado «feminismo islámico», sus postulados y la relación de sus distintas corrientes con el movimiento feminista en general. El propio término de feminismo islámico ha sido objeto de controversia y discordia. Fue acuñado a principios de la década de los noventa por feministas iraníes, y su desarrollo ha estado indiscutiblemente ligado en sus comienzos a la evolución de la situación de las mujeres en Irán. Sin embargo, han sido muchas las autoras que han asumido el término y desarrollado sus tesis feministas en un contexto islámico, surgiendo distintas tendencias y corrientes, de forma que hoy en día existe una gran diversidad dentro de los movimientos de mujeres y de las teorías feministas. Estudiosas contemporáneas como Leila Ahmed, Aziza al-Hibri, Riffat Hassan y Fátima Mernisi (2002) han realizado también investigaciones de gran calidad y han impulsado nuevos esfuerzos para reconciliar el feminismo con el Islam.

Existen tres tendencias feministas (Al-Sa`Dawi, 1991), con diferentes puntos de partida y comprensiones y que se diferencian por la importancia que otorgan a las distintas tradiciones islámicas: la tendencia islámica, la tendencia laicista y la tendencia musulmana.

- a) La tendencia islámica defiende la posibilidad de que las mujeres musulmanas logren la plenitud de sus derechos en el marco del Islam, oponiéndose tanto al Islam patriarcal como al feminismo laicista. Precisamente, estos movimientos feministas reconocen al Texto Sagrado como liberador, pero también que actualmente no es así. En su opinión, no es el Corán el que plantea la discriminación de la mujer, sino que se ha producido una degradación de la tradición y una tergiversación de sus enseñanzas que ha tenido como resultado la actual estructura patriarcal de la mayoría de los estados musulmanes. (Wadud, 1999). El feminismo islámico rechaza la idea de que el Islam esté detrás de la situación de inferioridad que viven las mujeres. Para ello, desafían la ortodoxia y aseguran que aquello que se presenta como Ley de Dios no es más que una interpretación humana. Y no apuntan solo hacia los hombres, sino también hacia las mujeres, ya que es una forma de ver el mundo que, a veces, comparten ambos sexos.
- b) La tendencia laicista, por su parte, aboga por una aplicación de los derechos humanos y la separación de la religión y la sociedad. Las feministas laicistas hacen uso del discurso de los Derechos Humanos y, por tanto, exigen que tratados internacionales como la propia *Declaración de Derechos Humanos* y el *Pacto Inter-*

*nacional de Derechos Civiles y Políticos* se apliquen también a las mujeres; considerando, además, extremadamente peligrosos los discursos que emanan tanto de los grupos islamistas como de los estados (Saéñz de la Fuente, 2008).

- c) Entre estas dos posturas, aparentemente tan distantes, se encuentra la tendencia musulmana, que propone una relectura del Corán, ya que considera que la ética subyacente en el Islam da más libertad a las mujeres, pero que la tradición islámica ha ido desvirtuando la esencia. El feminismo musulmán ha sido definido como un movimiento reformista que permite el diálogo entre feministas religiosas y feministas laicas. Además, ha abierto la vía a nuevas posibilidades en favor de la igualdad entre ambos sexos y de la participación de las mujeres en las doctrinas y prácticas religiosas, razonando de forma independiente e interpretando, además, la jurisprudencia musulmana bajo la óptica especial de las mujeres. Es un feminismo que surge desde dentro de la sociedad hacia fuera, y no impuesto de fuera hacia adentro. Son, en su mayoría, mujeres que también luchan por la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, pero desde su propia cultura. Las feministas musulmanas mantienen una postura híbrida: tratan de conjugar los Derechos Humanos con el Islam, es decir, favorecer una revolución de costumbres desde la apelación a la libertad y a la autonomía personal, pero sin renunciar a la matriz religiosa autóctona; su liderazgo corresponde a una intelectualidad musulmana que trata de aplicar métodos histórico-críticos a la exégesis coránica, intelectualidad considerada impía por la ortodoxia islámica más conservadora. (Saéñz de la Fuente, 2008).

Según la socióloga Valentine Moghadam (2006:7), el movimiento feminista en la sociedad islámica está, en cierta medida, ligado a pensadoras de izquierdas y residentes en Occidente (Ahmadi-Khorasani, 2002), pero aceptan el término feminismo islámico como punto de encuentro, ya que denota una clara tendencia del activismo por los derechos de la mujer que incluyen dentro del denominado *feminismo global* (AFKhami, 1995; Moghadam, 2005). Otras activistas dan preferencia a la acción, como *Sisters In Islam*, asociación creada en 1988 en Malasia y que consiguió que se aprobara en 1996 una ley que criminalizaba las violencias conyugales y persuadió a los religiosos musulmanes de que no relegaran estos asuntos a los tribunales de derecho personal.

Tal como hemos señalado, el surgimiento del feminismo islámico está indiscutiblemente unido a la colonización (Amorós, 2006), y precisamente en ese contexto, se produjo la implicación de los movimientos feministas o de mujeres en los movimientos nacionalistas. Muchos de los partidos nacionalistas tenían secciones femeninas donde se unía la lucha por la liberación nacional y por la mejora del estatuto de las mujeres. Sin embargo, en muchos casos, tras el logro de la independencia, estos movimientos fueron relegados a un segundo plano. En general, siguieron dos vías: algunos estados se apropiaron de las asociaciones de mujeres, que no hicieron sino reproducir los discursos del Estado; en otros casos, los partidos de ideología de izquierda (comunistas y socialistas) mantuvieron las secciones de mujeres, ya que

entendían que la reivindicación de una mejora de la situación de las mujeres tenía que ser uno de los planes principales de los partidos de izquierda (Belarbi, 2005). Estas secciones luchaban porque habían descubierto que había una estructura patriarcal inherente a toda la sociedad, incluidos esos partidos políticos que contaban con secciones de mujeres, y se plantearon la creación de asociaciones de mujeres donde debatir y luchar por las grandes cuestiones, como su incorporación en las estructuras de los partidos, la explotación laboral, la violencia de género o el estatuto de la mujer. Un buen ejemplo de estas asociaciones lo constituye el análisis de caso que nos ocupa, la Unión Nacional de Mujeres Saharaís (UNMS).

### **3. La aportación de la cooperación al desarrollo del movimiento feminista**

Trabajar en proyectos de desarrollo desde una perspectiva de género o con un enfoque feminista implica una toma de postura ante la realidad desde un posicionamiento ético y político (López y Alcalde, 1999). Autoras como Marcela Lagarde (Lagarde, 1996) defienden que no es posible la existencia de desarrollo humano sin las mujeres y que la democracia implica, en primer término, la democracia genérica.

Los documentos más recientes en políticas de cooperación para el desarrollo, como los de la Unión Europea y los de la OCDE, han recogido esta propuesta y la han traducido en una metodología de trabajo transversal, que pretende abarcar los aportes y las inquietudes de las mujeres en cada uno de los ámbitos del desarrollo y asegurar un reparto equitativo de los beneficios, porque la igualdad de derechos entre hombres y mujeres es un componente fundamental del Desarrollo Humano. En el ámbito de la cooperación y el desarrollo, este (el Desarrollo Humano) alcanza especial relevancia, en la medida que es un factor determinante en la eficacia de la actuación de las Organizaciones No Gubernamentales, en la sostenibilidad de sus programas, campañas y proyectos y en la contribución efectiva para el fortalecimiento de los valores de igualdad.

Si bien es cierto que en los últimos años, los organismos de cooperación al desarrollo han incorporado como requisito fundamental dentro de la formulación de proyectos el enfoque de género, hasta la fecha se observa que dicho enfoque muchas veces no se ve plasmado en la práctica, quedando como parte de un discurso formal impreso en un papel. Los enfoques de la cooperación al desarrollo han ido evolucionando, para avanzar hacia el enfoque de Género en el Desarrollo. Las estrategias para la aplicación de este enfoque han sido principalmente: la transversalización y las acciones específicas de empoderamiento (VIADERO, 2009).

### **4. La Unión Nacional de Mujeres Saharaís (UNMS)**

El conflicto del Sáhara Occidental se remonta a 1975 cuando la potencia colonial, España, abandonó de manera precipitada el territorio sin haber realizado un referén-

dum de autodeterminación, tal y como lo indicaba Naciones Unidas<sup>57</sup>. El Frente POLISARIO surgido en 1973 para luchar por la independencia del pueblo saharauí contra la potencia colonial española se tuvo que enfrentar a la invasión bilateral de Marruecos y Mauritania, que el 14 de noviembre de 1975 habían firmado los llamados *Acuerdos tripartitos de Madrid* con el gobierno del agonizante general Franco<sup>58</sup>.

La mayor parte de la población saharauí huyó a través del desierto hacia Argelia con la ayuda del Frente POLISARIO y sufrió ataques aéreos por parte de aviones franceses con fósforo blanco y napalm. El Frente POLISARIO proclamó la República Árabe Saharaui Democrática (R.A.S.D.) en Bir Lehlu el 27 de febrero de 1976 e inició una guerra de liberación nacional, inicialmente contra Marruecos y Mauritania, y posteriormente, con la retirada de Mauritania en 1979, contra Marruecos, que duró hasta 1991, cuando se firmó un alto el fuego. La población refugiada se estableció en campamentos cerca del pueblo argelino de Tinduf y desde 1975 sobrevive gracias a la ayuda internacional. La parte de la población saharauí que no pudo huir por el desierto quedó atrapada en los denominados *territorios ocupados*<sup>59</sup> sufriendo una fuerte presión por parte de Marruecos.

En este contexto, la UNMS, creada en 1974, surge impulsada por la necesidad de unión de todo un pueblo por el derecho a la autodeterminación y por la conciencia de la importancia de visibilizar la presencia y protagonismo de las mujeres en la sociedad saharauí, conscientes de la heterogeneidad pero, a la vez, con unos intereses y unas necesidades comunes claras. No se puede perder de vista que la vida de la UNMS se desarrolla en un contexto determinado, con unas características políticas y sociales, además de económicas, que determinan el papel de la Unión Nacional y el posicionamiento de las mujeres hacia su realidad; así como, en dirección inversa, de su entorno hacia las mujeres.

La UNMS, Unión Nacional de Mujeres Saharaui, es una organización que representa al conjunto de las mujeres saharauis, especialmente a aquellas que viven en los campamentos de población refugiada, en Tinduf (Argelia), donde realiza la mayor parte de su

---

<sup>57</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, Resolución A/15/1514, Naciones Unidas, Nueva York, 1960.

<sup>58</sup> Los aspectos fundamentales de estos acuerdos eran: la cesión de la administración del Sáhara a Marruecos y Mauritania; el abandono español del territorio en la fecha acordada; y el respeto de la voluntad del pueblo saharauí a través de la *Yema*. Es importante precisar que fue la Administración del territorio lo que España cedió a los dos países africanos y no su soberanía. El Sáhara Occidental sigue estando en la lista de territorios no autónomos de la ONU, como territorio colonial español pendiente de descolonización.

<sup>59</sup> Desde 1980 hasta 1987, Marruecos construyó para su defensa una gran muralla (el *berm*), minada y fortificada con alambre de púas, puestos de observación, así como sofisticados sistemas de alarma. Al mismo tiempo, estos muros sirvieron para cercar a toda la población de los principales centros del Sáhara Occidental así como los ricos depósitos de fosfato del territorio. Se denomina *territorio ocupado* a aquel territorio que quedó bajo la dominación marroquí tras la construcción de los muros defensivos y territorio liberado al territorio que gestiona el Frente POLISARIO y que se encuentra al Este de dichos muros.

actividad. Vinculada al Frente POLISARIO, cumple un papel fundamental en el sostenimiento de los campamentos y en el desarrollo del pueblo saharauí en su conjunto.

Como recoge Luciana Coconi (Coconi, 2008), la situación de las mujeres saharauí no es comparable a la que han tenido y tienen otras mujeres musulmanas en sus contextos concretos. En el pueblo saharauí no ha existido la segregación por sexos, las mujeres gozan de total libertad de movimiento y comparten con los hombres espacios públicos y privados (Juliano, 1999).

Si bien es verdad que durante la colonización española y con la ocupación marroquí sus espacios de intervención y su influencia en la toma de decisiones sufrió un retroceso claro, la participación social de las mujeres recobró vida de la mano del movimiento de liberación nacional. Así, las mujeres jugaron un papel decisivo en el levantamiento de los campamentos y la reconstrucción de las estructuras sociales tras la huida a través del desierto. Como señalan ellas mismas<sup>60</sup>, durante este periodo tuvieron que hacer frente a la dureza del desierto en el que se instalaron, sin unos mínimos recursos de subsistencia; a la situación de exilio y el aislamiento del mundo; al incremento de responsabilidades en el entorno familiar y también en espacios públicos. Tuvieron, además que asumir la toma de decisiones ante la falta de los hombres, que estaban en el campo de batalla; hacer frente a la baja formación profesional y cultural; a la falta de experiencia y conocimientos que permitieran corresponder a las demandas de la población como consecuencia de la guerra y debiendo generar, además, unas ciertas garantías de seguridad y estabilidad para la población desplazada.

Aquellos años fueron de aprendizaje y reconocimiento de sus propias capacidades. Sin embargo, el día a día y la necesidad de dar respuesta a las necesidades inmediatas de la población, hizo que se dejaran relegadas a un segundo plano cuestiones igualmente importantes más relacionadas con su identidad como mujeres, sus intereses inmediatos y estratégicos como grupo y el reconocimiento político de sus actividades.

Con la firma del alto al fuego, el regreso de los hombres a los campamentos y la normalización, si es que puede utilizarse ese término cuando se está obligada a vivir en el exilio, en un campamento abocado a desaparecer, la UNMS se replanteó su papel y su aporte a la vida de las mujeres y de la sociedad en su conjunto. Así, cuando se constituyó en el seno del Gobierno saharauí la Secretaría de Estado de Asuntos Sociales y Promoción de la Mujer creada en 2007, la UNMS se volcó más en la dimensión política, entendida esta como reflexión y participación en la vida social y en la toma de decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto y, en este caso, en las decisiones que tienen que ver con más de la mitad de la población saharauí, las mujeres.

Igualmente, los objetivos que actualmente persigue la UNMS se centran en la formación de las mujeres tanto a nivel profesional como político, en la toma de con-

---

<sup>60</sup> Disponible en: <http://www.arso.org/UNMS-1.htm> (consultado el 2 de junio de 2011).

ciencia sobre sus derechos y en la generación de capacidades personales y de grupo que les permita ocupar su lugar en la sociedad, tanto en el ámbito local como a nivel internacional<sup>61</sup>.

## 5. Experiencias compartidas: la Red vasca de apoyo a la UNMS

De forma simultánea a la reestructuración experimentada por la UNMS se constituyó la Red Vasca de Apoyo a la UNMS, como espacio de trabajo desde el que acompañar y dar respuesta a las solicitudes de apoyo de las mujeres saharauis, con quienes se venía trabajando y reflexionando con anterioridad en espacios informales.

La Red Vasca de Apoyo a la UNMS está compuesta por organizaciones de solidaridad con el pueblo saharauí, los Ayuntamientos de Basauri, Berriz, Bilbao, Ermua, Getxo, Ondarroa y Vitoria-Gasteiz, además de Emakunde, Eudel y la Unidad de Coordinación Sáhara (UCS/SKU) de Euskal Fundazioa. Se ha incorporado, tanto en acciones concretas como en la puesta en marcha de actividades, a organizaciones de mujeres y, en la medida de sus posibilidades, a otros agentes de la sociedad civil, como empresas o cooperativas (por ejemplo, Fagor Arrasate), que apoyan económicamente los proyectos impulsados por la misma. La Red está dinamizada por la Asociación de Amigos y Amigas de la RASD de Álava, con un esfuerzo claro por acompañar a la UNMS y a su vez constituirse como motor de acciones de sensibilización en nuestro entorno.

Sin entrar al detalle de su funcionamiento<sup>62</sup>, en esta Red se establecen una suerte de vasos comunicantes entre áreas de cooperación e igualdad y la participación ciudadana: los Consejos de Igualdad y las Escuelas de Empoderamiento, y se ha hecho una apuesta feminista clara que busca desligarse de planteamientos occidentales para acompañar un proceso feminista liderado por mujeres musulmanas. Esto supone repensar de forma continua el papel de la cooperación en contextos de desarrollo en el refugio (Beristain y Lozano, 2002), así como reflexionar sobre el feminismo desde nuestra realidad occidental y desde el mundo islámico, analizando puntos de encuentro, divergencias y complementariedades. Porque es necesario mantener contenidos que se consideran irrenunciables, pero acercarse a los mismos desde la realidad saharauí.

A pesar de lo dicho, el modelo o las reflexiones que sirven de marco de experiencias vitales en el marco de la Red Vasca, vienen muy marcadas por la realidad de los movi-

---

<sup>61</sup> Esto se recoge en su Plan Global 2007 / 2012, un documento aprobado en el V Congreso Nacional de la UNMS y en el que también se incorpora de forma expresa el Área de Educación para el Empoderamiento, con una responsable que forma parte del Buró Ejecutivo de la UNMS.

<sup>62</sup> El funcionamiento de esta red se basa en la coordinación de una *red amplia* de la que forman parte todas las instituciones y agentes anteriormente mencionados, y de la *red técnica*, formada por las áreas de igualdad de los diferentes ayuntamientos, sumada a la dinamización y coordinación de la Asociación de Amigos y Amigas de la RASD de Álava, de la colaboración de personas militantes con la solidaridad saharauí y de una técnica que gestiona el proyecto en los campamentos y se coordina con esta red.

mientos feministas de nuestro entorno o de América Latina. Sin embargo, y como señala María Rosario Arrizabalaga<sup>63</sup>, es necesario trabajar y apoyar a las mujeres saharauis desde la realidad y los debates actualmente abiertos en el seno del movimiento feminista islámico, concepto que responde a una contextualización del feminismo, ligado a la historia y experiencia de las mujeres en los países de mayoría islámica. Aislarlo de su realidad y su contexto no parece realista (IV Congreso Internacional de Feminismo Islámico, octubre de 2010). Esto lo respaldan las experiencias y conclusiones derivadas de la formación sobre empoderamiento impartida en los campamentos de población refugiada en diciembre de 2010 desde la Red<sup>64</sup>, que nos retan, además, a adecuar los debates a una realidad en movimiento y muy cambiante en la que influye el contacto con otros pueblos islámicos y con la cooperación internacional, en un contexto político convulsionado<sup>65</sup>.

Ahora bien, también en ese sentido, las vinculaciones establecidas entre la UNMS y organizaciones feministas latinoamericanas y europeas y el desarrollo de proyectos de cooperación internacional determinan y configuran la propia realidad y desarrollo del proceso de empoderamiento de las mujeres saharauis. Así, los acuerdos y reflexiones de la XI Conferencia de la Mujer de América Latina y el Caribe (Brasilia, 2010) o de los Diálogos Consonantes (AL, 2010) son principios que permiten analizar y diseñar nuevas estrategias en el trabajo conjunto de la Red y la UNMS, con muchas reflexiones compartidas. Entre ellas, cabe destacar el papel que se confiere a la Cooperación al Desarrollo, que «[...] debe contribuir a la afirmación de la ciudadanía de las mujeres teniendo en cuenta sus múltiples diversidades. El fortalecimiento de los movimientos feministas y de mujeres como actrices de la democracia y el desarrollo es una condición ineludible [...]»<sup>66</sup>.

En este sentido, se hace necesario que el trabajo de la Red permita generar nuevas instancias de articulación entre los diferentes actores de la Cooperación del Estado, las organizaciones feministas y los organismos internacionales participantes, para que se construya un marco ético que fortalezca y amplíe la confianza política, la transparencia y la mutua responsabilidad.

Si bien es cierto que se ha trabajado en esta línea, en lo interno de la Red Vasca se pone sobre la mesa la brecha que en la sociedad saharauí (también en la nuestra)

---

<sup>63</sup> Miembro de la Red Vasca de Apoyo a la UNMS y feminista de la Asamblea de Mujeres de Bizkaia.

<sup>64</sup> Señala en este sentido María Rosario Arrizabalaga que «los derechos sexuales y reproductivos o el ejercicio de algunos actos de libertad individual parecen chocar con preceptos del Corán o la concepción del papel de las mujeres como depositarias del honor y la honra de la familia». Encuentro personal, 10 de octubre de 2010.

<sup>65</sup> Ver referencias a las conversaciones entre el Frente Polisario y el Reino de Marruecos impulsadas por Naciones Unidas y los hechos desencadenados a partir del ataque al campamento de la Dignidad, el 8 de noviembre de 2010, a las afueras de El Aaiun (Sáhara Occidental).

<sup>66</sup> Diálogos Consonantes de América Latina. Disponible en: <http://www.americalinagenera.org/es/boletín/documentos/201010-dialogos.pdf> (consultado el 2 de junio de 2011).

existe entre los derechos formales consignados en el conjunto de las leyes y el ejercicio efectivo de las mismas. Esto, en parte, es consecuencia de un proceso de trabajo que a veces no ha sabido poner toda la atención necesaria en la realidad de las mujeres y la sociedad saharauí y su condición de sociedad musulmana, con países limítrofes de culturas y religiones también musulmanas. El movimiento feminista incipiente (Díez y Sánchez Romero, 2010) de los campamentos responde a lo que se denomina feminismo musulmán, que debe estar atento también a otras lecturas más radicales del Corán y que se defienden por ejemplo, desde el feminismo islámico que se desarrolla en países vecinos.

Por otro lado, el acompañamiento que se hace a su proceso de fortalecimiento interno, es un proceso de transformación interno que desde el inicio ha sido diseñado entre la UNMS y la Red. En este proceso, se ha tomado como punto de referencia e hilo conductor del mismo, la construcción de las Casas de la Mujer como una oportunidad para rescatar espacios propios de trabajo, convocatoria y desarrollo de las mujeres en los campamentos. Dicho proceso de transformación, requiere de flexibilidad y revisiones periódicas, con capacidad para adaptarse a la realidad de cada momento y a las demandas que las mujeres saharauí van planteándose. Lo que a veces se ha leído como un retroceso, en realidad constituye un avance: la verbalización de dificultades o de realidades que quizás en momentos anteriores no se pudieron identificar<sup>67</sup>.

No sin dificultades, la Red Vasca ha tratado de mantener el protagonismo de la UNMS, esto es, apoyar un proceso vivencial que se diseña y se lleva a cabo desde las vidas y experiencias de las mujeres saharauí. El papel de la Red ha sido y es secundario y más de apoyo y acompañamiento. Esto ha permitido desarrollar líneas de trabajo que nacen y se ejecutan directamente por la UNMS, como las reuniones de sensibilización y debate que se organizan con mujeres saharauí que ocupan puestos de responsabilidad o en puestos técnicos como hospitales o la Media Luna Roja Saharaui. O como el trabajo de derechos humanos que se realiza apoyando a las mujeres de los territorios ocupados y que se va consolidando poco a poco.

Por último y centrando más la atención en nuestro entorno, la experiencia de la Red recoge una forma distinta de hacer cooperación, poniendo en marcha iniciativas que implican a instituciones y entidades de muy distinta índole por su naturaleza y su radio de acción: entidades locales o supramunicipales; organismos autónomos centrados en la igualdad o en la cooperación; movimientos sociales de apoyo al Sáhara, organizaciones feministas y de mujeres... Además, la Red aporta en la transformación de la cooperación vasca, en aquella desarrollada desde las entidades involucradas, la integración del enfoque de género en los diferentes proyectos que se diseñan y ejecutan desde las organizaciones. La participación que se está teniendo en la generación o consolidación de redes más amplias y en espacios de debate también se está

---

<sup>67</sup> Encuentro mantenido con la Red Vasca de Apoyo a la UNMS el 14 de julio de 2010.

apoyando en el desarrollo continuo de los diferentes modos de cooperación que pueden plantearse desde nuestra realidad.

## 6. Conclusiones

El feminismo clásico encuentra ciertas reticencias de aplicación por parte de las mujeres de contextos socioculturales distintos al occidental, especialmente en el mundo árabe-musulmán o en los pueblos indígenas. Algunas autoras (Amorós, 2006) han apostado por la construcción del denominado *feminismo global* como un enfoque aglutinante y conciliador de las distintas demandas de las mujeres en activismos diversos.

En este marco, el denominado feminismo islámico ha experimentado un creciente desarrollo con aportaciones valiosas de pensadoras musulmanas como Nawal Al-Sa'dawi (1991), Valentine Moghadam (2006), Sophie Bessis (2002) o Fatima Mernissi (2002). De las tres tendencias identificadas en este artículo, la experiencia de la UNMS puede ser enmarcada en el denominado feminismo musulmán, que propone una relectura de los textos sagrados para recuperar la libertad de las mujeres que ha ido mermando a través de la interpretación patriarcal de los mismos (Al-Sa'dawi, 1991). Esta ubicación de las mujeres saharauis en el feminismo musulmán, responde también a la realidad histórica y cultural de la sociedad saharauí que tradicionalmente, debido a su carácter nómada, ha colocado a la mujer saharauí en una situación muy distinta a la de las mujeres de otros países del Norte de África (Juliano, 1999).

Las mujeres saharauis, a través de la UNMS, han apostado, desde el inicio del conflicto y el refugio, por la construcción de capacidades. Así, además de la gestión y auto-organización de los campamentos de población refugiada, las mujeres saharauis han sido capaces de construir espacios propios de encuentro y formación, como las Casas de la Mujer, donde reflexionan sobre las políticas de dominación entre hombres y mujeres. Igualmente, han sido precursoras de la economía productiva en los campamentos, con experiencias productivas en las cooperativas de mujeres (Truong, 1997). Sin la suficiente atención a estas cuestiones, el proceso de empoderamiento de las mujeres no podría evitar convertirse en un instrumento para conseguir las metas del estado, el mercado u otros agentes de la sociedad civil, en lugar de en instrumentos de las organizaciones de mujeres. Por ello, las aportaciones del movimiento feminista al discurso del Desarrollo Humano se convierten en fundamentales para la consecución de una verdadera justicia social.

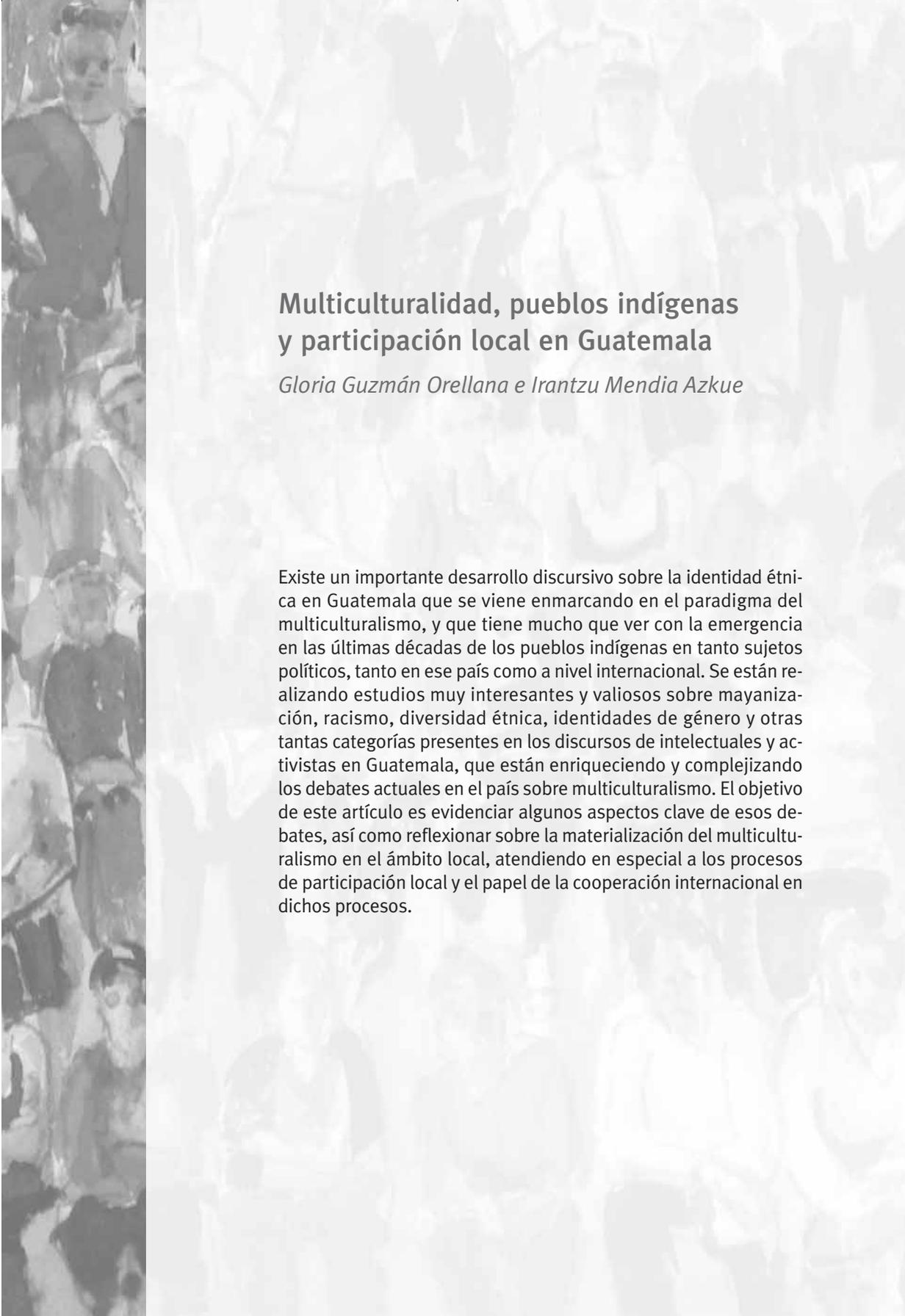
En el contexto del refugio, el papel de la cooperación resulta especialmente relevante, y ha sido fundamental para el intercambio de experiencias y para el proceso de reflexión interno experimentado por la UNMS. En este sentido, el posicionamiento de la experiencia analizada en este artículo, la Red Vasca de Apoyo a la UNMS, ha supuesto desde su posicionamiento ético y político (López y Alcalde, 1999) un acicate para otras experiencias de la cooperación vasca.

Los retos que quedan por delante no son pocos, especialmente para la Unión Nacional de Mujeres Saharauias. Serán ellas quienes tendrán que hacer frente a los equilibrios que requiere dar respuesta a las necesidades básicas de su pueblo y atender, a su vez, a sus intereses estratégicos como mujeres, manteniendo posiciones en espacios de decisión, en el control de los recursos y en las instituciones. Son conscientes de que otras muchas mujeres han perdido derechos, se han visto obligadas a repléjase cuando se ha conseguido dar el paso a un nuevo tipo de organización social y política. Y por eso están trabajando ya con las mujeres, están formando redes de mujeres conscientes de sus capacidades y convencidas de la importancia de participar de forma activa en la vida política, social y económica de su pueblo. El reto no es menor, pero como afirma la Secretaria General de la UNMS, *Fatma ElMehdi* (El Mehdi, 2006), esto es un aporte a su sociedad y también al resto de las mujeres del mundo islámico del que son parte.

## Bibliografía

- ABU-LUGHOD, Lila, *Feminismo y modernidad en oriente Próximo*. Madrid: Ed Catedra, 2002.
- AHMADI-KHORASSANI, Noushine, *Women under the Shadow of Patriarchy*, Teherán: Women's cultural centre, 2002.
- AFKHAMI, Mahnaz, *Faith and Freedom: Women's Human Rights in the Muslim World*. Syracuse: Syracuse University Press and I.B. Tauris, 1995.
- AMOROS, Celia, «Aproximación a un canon feminista multicultural» en *Mujeres mediterráneas*, noviembre de 2006.  
Disponible en: [http://www.mediterraneas.org/article.php3?id\\_article=569](http://www.mediterraneas.org/article.php3?id_article=569) (consultado el 2 de junio de 2011).
- AL-SA'DAWI, Nawal, *La cara desnuda de la mujer árabe*. Madrid: Horas y horas, 1991.
- BELARBI, Aicha (2005), «Feminismos en el mundo. ¿Discursos alternativos?» en *Mujeres mediterráneas*, junio de 2005.  
Disponible en: [http://www.mediterraneas.org/article.php3?id\\_article=365](http://www.mediterraneas.org/article.php3?id_article=365) (consultado el 2 de junio de 2011).
- BERISTAIN, Carlos y LOZANO, Itziar, *Ni guerra ni paz. Desarrollo en el refugio. Esperanza y desafíos de la cooperación con el Sáhara*. Bilbao: Instituto Hegoa, 2002.
- BESSIS, Sophie, *Occidente y los otros. Historia de una supremacía*. Madrid: Ed. Alianza, 2002.
- BESSIS, Sophie, *Las emergencias del mundo: economía, poder y alteridad*. Oviedo: Ed. Nobel-Colección Jovellanos de Ensayo, 2005.
- BESSIS, Sophie, *Los árabes, las mujeres, la libertad*. Madrid: Ed. Alianza, 2008.
- COCONI, Luciana, *Las mujeres del Sáhara Occidental*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008.  
Disponible en: [http://www.observatori.org/documents/dones\\_sahara\\_cas.pdf](http://www.observatori.org/documents/dones_sahara_cas.pdf) (consultado el 2 de junio de 2011).
- DÍEZ, María Elena y SÁNCHEZ, Margarita, *Género y Paz*. Barcelona: Ed. Icaria, 2010.
- DUBOIS, Alfonso, «El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas». *Araucaria*, vol. 10 (2008) n.º 20, pp.35-63.
- EL MEHDI, Fatma «Las casas de las mujeres facilitan nuestro empoderamiento». *Interview in Jabetu*, n.º 2 (2006).
- JULIANO, Dolores, *La causa saharauí y las mujeres, Siempre hemos sido muy libres*, Barcelona: Icaria, 1999.
- KABEER, Naila, *Realidades trastocadas: las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. Ciudad de México: Paidós, 1994.

- KABEER, Naila (2001), «Reflections on the measurement of women's empowerment, Discussing Women's Empowerment-Theory and Practice» en *Sida Studies*, n.º 3.
- LAGARDE, Marcela, *Género y feminismo: Desarrollo humano y democracia*. Madrid: Horas y horas, 1996.
- LÓPEZ, Irene y ALCALDE, Ana, *Relaciones de género y desarrollo, hacia la equidad de la cooperación*. Madrid: Libros de la Catarata, 1999.
- LOPEZ María y MENDIA, Irantzu (2009), «Local Human Development in contexts of permanent crisis: Women's experiences in the Western Sahara» en *JAMBA: Journal of Disaster Risk Studies*, Vol. 2, n.º 3 (Diciembre de 2009).
- MERNISSI, Fátima (2002), *El harén político: el profeta y las mujeres*. Madrid: Oriente y Mediterráneo, 2002.
- MERNISSI, Fátima, *El poder olvidado*. Madrid: Icaria, 2003.
- MOGHADAM, Valentine, *Globalizing Women: Transnational Feminist Networks*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- MOGHADAM, Valentine, «Desengaños y expectativas del feminismo islámico», *Mujeres mediterráneas*, octubre de 2005.  
Disponible en: [http://www.mediterraneas.org/article.php3?id\\_article=577](http://www.mediterraneas.org/article.php3?id_article=577) (consultado el 2 de junio de 2011).
- NUSSBAUM, Martha, «Mujeres e igualdad según las tesis de las capacidades» en *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, n.º 3 (1999), pp.253-273.
- NUSSBAUM, Martha, *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder, 2002.
- ROBBEYNS, Ingrid y KUKLYS, Wiebke, «Sen's capability approach to welfare economics» en *Cambridge Working Paper in Economics* 0415 (2004).
- ROBBEYNS, Ingrid, «Capabilities and theories of social justice» en Enrica CHIAPPERO-MARTINETTI (Ed.) *Debating Global Society: Reach and Limit of the Capability Approach*. Milan: Feltrinelli, 2009.
- SAENZ DE LA FUENTE, Izaskun, «Fundamentalismos religiosos en el mundo actual y perspectiva de género», *Iglesia Viva*, n.º 235 (julio-septiembre de 2008).
- SEN, Amartya, *Desarrollo y libertad*. Madrid: Ed. Planeta, 2000.
- TRUONG, Thanh-Dam, «Gender and human development: a feminist perspective» en *Working papers series (Institute of Social Studies)* n.º 258 (1997).
- VIADERO, María, «Género y Cooperación: sin excusas» en *Revista Pueblos*, n.º 37 (junio de 2009).
- WADUD, Amina, *Qur'an and Woman: Rereading the Sacred Text from a Woman's Perspective*. New York: Oxford University Press, 1999.



## Multiculturalidad, pueblos indígenas y participación local en Guatemala

*Gloria Guzmán Orellana e Irantzu Mendía Azkue*

Existe un importante desarrollo discursivo sobre la identidad étnica en Guatemala que se viene enmarcando en el paradigma del multiculturalismo, y que tiene mucho que ver con la emergencia en las últimas décadas de los pueblos indígenas en tanto sujetos políticos, tanto en ese país como a nivel internacional. Se están realizando estudios muy interesantes y valiosos sobre mayanización, racismo, diversidad étnica, identidades de género y otras tantas categorías presentes en los discursos de intelectuales y activistas en Guatemala, que están enriqueciendo y complejizando los debates actuales en el país sobre multiculturalismo. El objetivo de este artículo es evidenciar algunos aspectos clave de esos debates, así como reflexionar sobre la materialización del multiculturalismo en el ámbito local, atendiendo en especial a los procesos de participación local y el papel de la cooperación internacional en dichos procesos.



## 1. Punto de partida: marco general sobre los debates del multiculturalismo

Existe un importante consenso de que los debates sobre multiculturalismo en Guatemala han ido en aumento, precisamente en un país que se define como una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe, en la que habitan mayoritariamente pueblos Mayas, así como Garífuna y Xinca, y en la que existen 24 lenguas indígenas (aunque el español es el único oficialmente reconocido).

Sin duda, un punto de inflexión en la emergencia de tales debates fue la década de los noventa, en la que se alcanza el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) en 1995; se firman los Acuerdos de Paz en 1996, abriéndose una oportunidad política para los pueblos y las organizaciones indígenas<sup>68</sup>; y el Estado crea varias instituciones y programas relacionados con los pueblos indígenas, como la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) o la Dirección de Educación Bilingüe. Se trata, en conjunto, de una serie de indicadores del creciente protagonismo indígena, que ha sido posible gracias a un largo recorrido de demandas y de presión social hasta su concreción institucional.

La evolución del contexto nacional guatemalteco en relación con los temas étnicos tiene su correspondencia con la dinámica internacional. Si tomamos como referencia algunos estudios y opiniones de analistas así como de movimientos indígenas, encontramos cierto acuerdo sobre el progresivo aumento de la importancia de la agenda política de los pueblos indígenas en la región latinoamericana. Se destaca que «uno de los fenómenos sociales de mayor relieve en la América Latina de finales del siglo XX es la emergencia de los pueblos indios. En las dos últimas décadas se ha producido un crecimiento rápido y dinámico de las numerosas organizaciones indias que, desde un amplio abanico de posiciones ideológicas y de modo cada vez más coordinado han confluído en un amplio movimiento de Estados nacionales como Estados multiétnicos y pluriculturales» (Fernández, 2009).

Igualmente se plantea, a manera de antecedente de la ideología multicultural actual, que en Latinoamérica «fueron tomando forma una serie de movimientos indígenas de alcance diverso... fueron surgiendo actores que reclamaban un proyecto propio, como indígenas, desmarcándose de lo occidental y reclamando autonomía política... de esta forma los movimientos que hacían reclamos desde una base étnica fueron creciendo en su diversidad pero también en su magnitud en todas partes del mundo, obligando al sistema político en general a reaccionar con las redefiniciones de las prácticas nacional-estatales –Estado de las Autonomías en España, territorios indíge-

---

<sup>68</sup> Por ejemplo, se formó la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA), entre cuyos principales puntos de agenda se encontraba lo relacionado con el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. El acuerdo establecía la creación de comisiones paritarias formadas por el gobierno y las organizaciones indígenas (con resultados desoladores, en opinión de estas) y otros puntos como la reforma agraria, la tenencia de la tierra y la reforma educativa.

nas en Canadá–, debates en torno a derechos y sujetos de derecho, la definición de poblaciones indígenas» (Bastos y Camus, 2010).

Dos hitos importantes que sitúan los orígenes del impulso actual del multiculturalismo son, por un lado, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre *Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (1989, ratificado por Guatemala en 1996), cuya aprobación se atribuye a las «luchas tenaces» que fueron creando en el entorno internacional «una serie de argumentaciones político-jurídicas cada vez más sofisticadas»; y, por otro lado, la publicación en 1994 de la *Ciudadanía Multicultural*, de Will Kymlicka, que «podría considerarse como la mayoría de edad de esta doctrina, ya con soporte teórico y académico». A partir de estos dos momentos, se argumenta que «en la reformulación sociopolítica, cultural y económica que conocemos como globalización, la forma legítima –no la más habitual– de regir a la diversidad, ya no es la nacional liberal, sino la multicultural» (*ibídem*).

En el caso de Guatemala, el Movimiento Tzuk Kim-Pop apunta cómo «en las últimas décadas, el pueblo maya por medio de sus diversos movimientos sociales y políticos, ha elaborado propuestas para eliminar ese margen que los separa del Estado y la sociedad, presentando no solo comunicados de prensa, sino también programas, proyectos, agendas políticas y ha participado organizando congresos, mesas de diálogo, entre una gran diversidad de iniciativas» (Morales y Bá Tiul, 2009)<sup>69</sup>. Toda esta trayectoria de trabajo, desde los años setenta, estaría resultado en una «transformación en la forma en que se percibe y se entiende la diferencia étnica en Guatemala, que es producto del desarrollo e introducción de una nueva ideología y un nuevo discurso relacionados con la multiculturalidad, y cuyo mejor exponente es el uso del término maya como forma de autodefinición» (Bastos y Camus, 2010).

Si bien existe cierto consenso al valorar el avance del multiculturalismo en Guatemala, no lo es tanto a la hora de analizar (por parte de intelectuales, instituciones y movimiento social) su desarrollo teórico, enfoques, mecanismos e implicaciones para construir un Estado y una nación multicultural. Frente a un *multiculturalismo demandante*, que proviene de la sociedad civil, se produce un *multiculturalismo actuante* por parte del Estado (*ibídem*), que estarían reflejando perspectivas no siempre son coincidentes.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de todas las tendencias de los discursos del multiculturalismo y de las críticas al respecto, en el próximo apartado señalaremos por su relevancia algunas de ellas para, posteriormente, analizar la complejidad de la concreción del multiculturalismo en el ámbito local.

---

<sup>69</sup> Entre 1970 y 2008, por ejemplo, se destaca la elaboración de al menos 15 tipos de agendas políticas por parte del movimiento maya, a partir de numerosos encuentros, congresos, convenciones y propuestas desarrolladas con relación a los pueblos indígenas.

## 2. La sociedad guatemalteca ante la diversidad y la desigualdad: el multiculturalismo en disputa

Como se ha visto, con respecto al fenómeno multicultural el Estado guatemalteco reconoce constitucionalmente la existencia de diversas etnias y culturas en el país que estarían conformando la «nación guatemalteca». Sin embargo, más allá del reconocimiento del hecho de la diversidad, es claro que el multiculturalismo implica un posicionamiento político e ideológico sobre ese hecho que, para el caso del Estado, determina la orientación de las políticas públicas al respecto. Por lo tanto, un punto de interés fundamental, será indagar cómo se está comprendiendo y recreando la forma de entender estos cambios ideológicos en el Estado y en la sociedad guatemalteca.

### 2.1. El racismo como hilo conductor en la construcción social

Una primera cuestión tiene que ver con las implicaciones de centrar el discurso del multiculturalismo en el ámbito del reconocimiento cultural y de la igualdad de oportunidades, en aparente quiebre de la lógica que históricamente ha entendido y naturalizado la diferencia étnica como equivalente de desigualdad.

Desde una perspectiva crítica, se reivindica el componente político del análisis, de forma que se trascienda el simplismo de entender el multiculturalismo como diversidad social y étnica, dando por supuesto que el solo reconocimiento de la diversidad cultural contrarresta los problemas históricos de racismo y exclusión. Este enfoque plantea un fuerte cuestionamiento de las políticas estatales asimilacionistas e incide en la necesidad de revisar las funciones que el manejo de la diferencia tiene como justificación racista de la desigualdad.

Así, una de las mayores y más fundamentadas críticas al discurso oficial sobre multiculturalismo de las últimas décadas ha sido su tendencia a omitir el racismo como categoría central de análisis para investigar e interpretar el sistema de construcción de las identidades y de cómo estas operan en las estructuras sociales, tanto en el ámbito nacional como local. En palabras de Bastos y Cumes (2010): «Se rompe la jerarquización que *valora* a los grupos a partir de sus culturas, aunque queda pendiente el asunto del racismo» (Bastos y Cumes, 2010).

Desde un punto de vista teórico, quizá uno de los principales y más rigurosos aportes en señalar este vacío histórico es el de Marta Casaús quien, en un análisis que va desde 1950 hasta 2006, explica de qué forma influyó negativamente en Guatemala la antropología cultural norteamericana entre 1940 y 1960. Esta corriente redujo y simplificó el concepto de racismo, mostrándose incapaz «para analizar los problemas sociales de un país pluriétnico, multilingüe y pluricultural, y [...] las relaciones y la estructura social, porque las redujo en seguida a categorías taxonómicas y binarias, como toda forma de entender el mundo. [...] El binomio modernización/progreso, como una progresión lineal, hizo pensar a los antropólogos de esa época que para lograr ingresar en la vida moderna o alcanzar una nación homogénea era necesario el tránsito de lo rural a lo urbano, de lo tradicional a lo moderno, de lo indígena a lo ladino. Esta falsa dicotomía llevó

a muchos antropólogos a hacer una serie de taxonomías acerca de lo que era ser moderno/atrasado/moderno, indígena/ladino... Esta corriente contribuyó de forma especial y esencial a la construcción del binomio indígena-ladino y al proceso de aculturación por la vía de la asimilación o de la integración, a la que durante mucho tiempo se le atribuyó el vocablo de latinización» (Casaús, 2008).

Uno de los aspectos claves que esta y otras críticas similares (Velásquez Nimatuj, 2008) enfatizan es que, si bien el concepto de raza ha sido crecientemente puesto en cuestión en cuanto a su validez científica (en buena medida por parte de la UNESCO, y como consecuencia del papel que la categoría raza jugó durante el exterminio judío), ese cuestionamiento no puede llevar a concluir que no sigan existiendo sistemas visibles de discriminación y exclusión basados en la raza.

La crítica señalada es sumamente importante en un país como Guatemala, donde las y los indígenas continúan situados desproporcionadamente entre la población más discriminada y excluida del país. En este sentido, no es casual y sí muy llamativa la brecha en el manejo de datos a la hora de cuantificar la población indígena del país. El último censo oficial (2004) reporta un 42% en relación con la población total, un dato muy por debajo de otros estudios que señalan que los pueblos indígenas en Guatemala alcanzan hasta el 60% (Naciones Unidas, 2007) e incluso el 70% (Velásquez Nimatuj, 2008) de la población. Ateniéndonos a estas últimas cifras, estaríamos hablando de un Estado cuyas políticas discriminan y mantienen excluida a la mayoría de la población sobre la base de un discurso del multiculturalismo que omite o evita centrar la cuestión de las desigualdades en términos de racismo.

Progresivamente, el racismo como categoría explicativa de la realidad social va cobrando presencia en distintos ámbitos, principalmente en el terreno académico y entre movimientos y grupos sociales, pero no así en las instituciones del Estado. Más bien al contrario, en las últimas décadas se percibe que esta cuestión ha permitido ver «cómo se ha reproducido el racismo en las elites criollas y cómo el racismo en tanto opresión ha sido fundamental para que la elite continúe con la concentración del poder económico, político y cultural de Guatemala» (Velásquez Nimatuj, 2008). Así, «el racismo se vincula directamente con el sistema de dominación... existe un racismo de Estado» (Casaús, 2008).

## 2.2. Diversidad étnica e identidades políticas

Un segundo aspecto a destacar en los debates sobre el multiculturalismo tiene que ver con la naturaleza del reconocimiento de la diversidad étnica y sus implicaciones. Si nos atenemos a la literalidad del reconocimiento institucional del fenómeno multicultural encontramos que la Constitución de Guatemala (art. 66) refiere que: «Guatemala está conformada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos».

Una de las críticas señaladas al respecto es que la consideración de las poblaciones indígenas como «grupos» y la falta de reconocimiento legal de su status como «pueblos» resulta enormemente problemática, ya que pone en cuestión la naturaleza de su inclusión como parte del Estado y además equipara la capacidad de interlocución del movimiento indígena respecto al Estado a la de cualquier «grupo de presión o interés» en el país (Mendoza, 2001; Brett, 2009).

Sin embargo, como recuerda Anaya (citado en Mendoza, 2001), se debe hablar de *pueblos indígenas* porque «poseen una continuidad histórica previa a la conquista y la colonia en la cual se desarrollaron en sus propios territorios, se consideran a sí mismos como distintos respecto a otros sectores de la sociedad que ahora habitan esos territorios o en parte de ellos. Constituyen actualmente un sector no dominante de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a las futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica, así como las bases para su continua existencia como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales». De la afirmación anterior se derivaría que Guatemala no es solo un país multicultural, sino *multinacional*.

En el mismo sentido se han pronunciado algunas voces surgidas desde la propia identidad maya, que plantean que se debe caminar hacia un modelo de Estado de las autonomías o de Estado multinacional: «Se contempla al Pueblo Maya de forma primordialista, como un ente perteneciente a una *nación étnica*, que no se ha podido consolidar debido al colonialismo interno y el Estado ladincéntrico que lo ha permitido y asimilado históricamente... El Pueblo Maya, es sujeto de derecho y posee unos derechos básicos, entre los que se encentra su autodeterminación... debe tener la potestad de determinar su estatus político y de accionar libremente para lograr su desarrollo económico, social y cultural» (Cojtí, en Casaús, 2009).

Efectivamente, apelando a la importancia de las conclusiones de la Declaración de San José (1981) sobre etnocidio y etnodesarrollo, una parte del movimiento maya rescata la idea de que «la demanda de los pueblos indígenas por el respeto y reconocimiento de su cultura está en sintonía con el derecho que tienen de ejercer su autonomía y la autodeterminación como medio para ejercer y planificar su propio desarrollo» (Morales López y Bá Tiul, 2009).

Sin duda, este tipo de planteamientos políticos van mucho más allá del encaje actual de los pueblos indígenas dentro del discurso oficial de la multiculturalismo y sugiere el paso de la reivindicación identitaria basada en aspectos étnicos y culturales a la construcción de identidades políticas por parte de los pueblos indígenas. En Guatemala en particular, la propuesta del multiculturalismo en un contexto de hegemonía nacional-liberal presenta grandes complejidades, ya que si bien «lo étnico pasa del dominio cotidiano extraoficial (Williams 1993) –lo que todos sabemos pero no se plasma en ninguna ley– al discurso político oficial», esto supone la *judicialización* y *estatitalización* de la lucha política: los ejemplos más claros de «políticas

multiculturales» son las reformas constitucionales para reconocer los colectivos a través de la fórmula multi-pluri-multi, y de ahí poner en marcha políticas públicas para gestionar la diversidad. En este caso, supone la recreación de la idea nación-comunidad de una forma que no rompa con la nación-Estado (Bastos, 1998), aplicando la doctrina nacional a los colectivos subnacionales (Kymlicka, 1996), adaptando para ello las normas para que no se produzcan conflictos» (Bastos y Cumes, 2010).

Otra vertiente de análisis sobre la diversidad étnica y las identidades políticas es aquella que pone el acento en la relación entre la dominación étnica y la desigualdad de clases. Este énfasis es visible en argumentaciones como las que plantean que «el Pueblo Maya –como los demás pueblos indígenas del continente– ha sobrevivido a tres holocaustos: la invasión y la colonia de 1524, la reforma liberal y las dictaduras militares y sobrevivirá a este último holocausto denominado «neoliberalismo» (Bá Tiul, Velásquez Pérez y Monterroso, 2009).

Estas voces reconocen que el actual modelo neoliberal ha creado nuevas estrategias de etnocidio, a la vez que los pueblos mayas han creado nuevas estrategias de lucha, situando con especial empeño la defensa del territorio y de los recursos naturales. Aluden a la necesidad de crear-recrear y defender un sistema que, de acuerdo con los valores de la cosmovisión maya, pueda garantizar el bien de todas y todos. Se trata de un discurso más presente y potenciado en y desde un amplio abanico de organizaciones indígenas, entre las que sobresale la convergencia y coordinación nacional maya Wakib Kej, la cual plantea como propósito articular las luchas de los pueblos originarios, generar alternativas, buscar espacios de diálogo y, sobre todo, trabajar por la refundación del Estado<sup>70</sup>.

### 2.3. Diversidad étnica e identidades de género

Uno de los objetivos clave que persigue la reflexión sobre las identidades de género en el marco del multiculturalismo es determinar si las transformaciones sociales con relación a las identidades étnicas y el progresivo avance del fenómeno social denominado como *mayanización*, o identidad panmaya, tienen su correlato en lo que se refiere a transformaciones en la situación de subordinación de las mujeres.

Una primera aproximación a esta cuestión nos indica que la reflexión sobre etnia y género ha sido tardía en distintos ámbitos sociales; academia, investigación, movimientos feminista y de mujeres, y también a nivel de Estado y de políticas públicas. Partiendo de ese déficit histórico, ha sido en los últimos años que el tema ha cobrado una presencia cada vez mayor –aunque en ningún caso equiparable a otros temas identitarios– si bien su evolución ha sido valorada de muy distintas maneras, se reconoce que esa mayor presencia proviene de la creciente visibilidad e incidencia de las

---

<sup>70</sup> Para más información sobre Wakib Kej, véase: <http://waquib.kej.org>.

mujeres indígenas como actrices políticas. Tres podrían ser los factores que destacan a la hora de explicar esta tendencia: por un lado, el desarrollo de los movimientos de mujeres a nivel internacional, regional y nacional; por otro, la propia fuerza y emergencia de los pueblos indígenas y su lucha para ser considerados como tales; y, por último, el marco político y social que se abre en la década de los noventa con los Acuerdos de Paz.

En Centro América, el feminismo como sujeto político organizado toma cuerpo en las décadas de los ochenta y los noventa, durante y posterior a los conflictos armados ocurridos en tres de los países de la región, entre ellos Guatemala. Según Monzón (2008), algunos de los rasgos que caracterizaron a los grupos de mujeres en Guatemala fueron: «ser portadoras de un discurso transgresor...; estaban integrados, si bien no totalmente, por mujeres que habían militado en organizaciones de izquierda en las que no encontraron eco a sus planteamientos feministas...; eran grupos muy pequeños que privilegiaban la autoconciencia y la autoconvocatoria como método y menos abstracciones teóricas para entender cuál era el malestar de las mujeres... abordando temas inéditos como el cuerpo, la sexualidad, la autonomía de las mujeres... En esos momentos, no obstante que había algunas mujeres indígenas en esos espacios, la perspectiva étnica no estaba tan presente con la fuerza que adquirió años después».

Para el momento actual, vale la pena rescatar las palabras de Lorena Cabnal, indígena xinka y feminista: «Vivimos una etapa importante en el movimiento. El hecho de que recientemente se haya celebrado una Asamblea Feminista donde convergen una diversidad de mujeres mayas, xincas, y mestizas, además de una diversidad de pensamientos y miradas, diversidad étnica, marca una etapa de consolidación en el movimiento de mujeres y feminista en Guatemala» (Cabnal, en Cabanas, 2010)<sup>71</sup>.

Por otro lado, junto a los puntos de encuentro del movimiento feminista y de mujeres, mayas y no mayas, también se observan divergencias en las interpretaciones de la relación entre diversidad étnica e identidades de género, y que tienen su importancia desde el punto de vista de las articulaciones –o desarticulaciones– que son posibles en el movimiento.

De hecho, si bien en la actualidad se reconoce un importante apoyo de las organizaciones de mujeres feministas no mayas hacia las mujeres mayas, parece constatar que aún falta mucho camino por recorrer para el establecimiento de alianzas: «La diferencia étnica en sus componentes tanto de desigualdad social como de una concepción cultural propia se ha traducido en un desencuentro profundo con el movimiento feminista de Guatemala. No se ha logrado superar la desconfianza étnica entre las dos partes...» (Camus, 2002). Además, otro factor que parece importante en esta brecha es la diferencia en las plataformas: «Existe una marcada desarticulación

<sup>71</sup> Otro ejemplo de convergencia pueden ser organizaciones como el Sector de Mujeres, con sede en la capital y funcionamiento asambleario, en la que participan más de treinta organizaciones y colectivos diversos, entre ellos grupos de mujeres indígenas.

entre las luchas urbanas y comunitarias» (Cabanas, en Tejido y Schramm, 2010)<sup>72</sup>; «Hay muchos puntos y valores que no compartimos. Las condiciones y desventajas padecidas por las mujeres indígenas no son la mismas que las mujeres mestizas, y en consecuencia tampoco las demandas» (Movimiento de Mujeres Tz'ununija', en Tejido y Schramm, 2010).

El desafío para construir más alianzas parece requerir un importante ejercicio de ecuanimidad y apertura para entender las lógicas y luchas de los distintos grupos. Los principios de la cosmovisión maya: equilibrio, armonía, dualidad y complementariedad, a menudo suenan a esencialismo a los oídos de las corrientes más críticas del feminismo, por considerar que tales principios estarían perpetuando el sistema de subordinación de las mujeres.

Sin embargo, las variantes en la reconceptualización de las identidades de género son muchas. Por ejemplo, Hermelinda Magzul, asumiendo que es cierto que a pesar de la complementariedad, el respeto, la unidad y la armonía de la cultura maya, en la actualidad se da una situación de discriminación y subordinación de la mujer maya, también señala que: «Las mujeres mayas estamos orgullosas de ser bastiones principales de nuestra cultura, pero queremos compartir estas responsabilidades con los hombres mayas... queremos ser personas con la misma dignidad, derechos y oportunidades [y], como los hombres, queremos conocer y hacer cosas que nos hagan sentir realizadas como personas» (Magzul, en Camus, 2008).

En el escenario de la investigación, estos temas se han manifestado sobre todo en los años 90. Un valioso y oportuno trabajo cronológico realizado por Ana Silvia Monzón (2008), utilizando el indicador de producción bibliográfica sobre los temas de etnia-género-clase, da cuenta de un importante número de estudios, tesis doctorales, congresos y publicaciones, muchas de las cuales provienen de autoras mayas, que aportan cuando menos una mirada más completa y compleja de la realidad guatemalteca. En América Latina, la ausencia histórica –en una ciencia pretendidamente neutra y objetiva– del pensamiento y propuestas epistemológicas de las mujeres indígenas «ha ocultado las especificidades que imprimen las relaciones de género y etnia en sociedades donde la mitad de la población es del sexo femenino y entre el treinta y 60%, dependiendo del país, se adscribe como indígena, y en otros casos, como afrodescendiente» (Monzón, 2008).

En este punto, destaca el importante número de asociaciones constituidas solo por mujeres indígenas. En conjunto, existe una vertiente de mujeres indígenas organizadas, las cuales han emergido como sujetas políticas y trabajan por resignificar categorías analíticas surgidas desde sus propios marcos culturales. En esta línea se ubican

---

<sup>72</sup> Como en otros países de la región, en Guatemala el desarrollo de las *vanguardias* del movimiento feminista se ha expresado en el ámbito urbano y sobre todo capitalino, siendo la población indígena mayormente rural.

colectivos como Kaqla, que realizan una revisión crítica de la visión estática de la cultura, desmitificando atisbos de esencialismo con relación a las mujeres, y que plantean trabajar por deconstruir la internalización de las diversas formas de opresión.

Junto a esta vertiente de mujeres indígenas que se identifican como feministas, es preciso rescatar el largo camino recorrido por muchas otras mujeres indígenas organizadas que históricamente se han movilizado por numerosas demandas, en buena medida resultado de la propia experiencia de racismo y genocidio seculares. En realidad, no es posible analizar ni entender el surgimiento del movimiento maya actual si no se identifica a sus diversos actores y si no se hace con perspectiva histórica: «El movimiento es producto de diversas acciones en contra del aplastamiento, y no solo de la movilización política de los profesionistas indígenas graduados en universidades del país y del extranjero. Destaca además que fueron las organizaciones de derechos humanos, integradas por una mayoría de mujeres, y no los círculos de intelectuales, las primeras en tomar el riesgo de expresar en público sus demandas por el cese de la militarización y la opresión política» (González Ponciano, 2004).

Se trata, por ejemplo, de las mujeres indígenas que durante el conflicto enfrentaron organizadamente la vida en las Comunidades de Población en Resistencia (CPR). Entre otras, destacaron organizaciones como: la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA)<sup>73</sup>, conformada por grupos de mujeres de todo el país, movilizadas para denunciar los asesinatos y desapariciones de familiares, así como para evidenciar las violaciones sexuales a las mujeres mayas; la Coordinadora de Mujeres Desarraigadas, constituida por 23 organizaciones; Mujeres de Ixmucané; Madre Tierra; o Mama Maquín. En la etapa de posconflicto, la Comisión Nacional Permanente para los Derechos de la Mujer Indígena; la Asociación Política de Mujeres Mayas (MOLO), que agrupa mujeres de distintas opciones políticas; y una lista innumerable de organizaciones nacionales y locales que evidencian un largo caminar y una gran capacidad política, pero que se ha visto poco reconocida.

### 3. Multiculturalidad y participación en el ámbito local

En los apartados anteriores hemos ofrecido un panorama general sobre los debates relacionados con el multiculturalismo y mencionado algunos aspectos críticos que remiten a las contradicciones del discurso multicultural en un Estado que en la práctica continúa funcionando como hegemónico y monocultural, a pesar de ser un territorio constituido por una gran mayoría étnica. De igual manera, hemos señalado ciertas claves que sugieren importantes transformaciones en cuanto al peso político de los pueblos indígenas frente al Estado y en la sociedad guatemalteca en general.

---

<sup>73</sup> Un dato significativo que evidencia la capacidad política de las mujeres indígenas en la «alta política» es que Rosalína Tuyuc, una de las principales líderes indígenas de CONAVIGUA, fue diputada en el Congreso de la República de Guatemala por el Frente Democrático Nueva Guatemala entre 1996 y 2000.

En este apartado, nos referiremos a las experiencias de participación de algunas organizaciones locales que trabajan en distintos puntos del país y que tienen relación con la cooperación internacional. Haremos énfasis principalmente en los mecanismos de participación comunitaria, destacando el Sistema de Consejos de Desarrollo y las Consultas populares: en el primer caso, con el objetivo de analizar la concreción de los canales de participación de las comunidades y de las formas de encuentro entre la sociedad y las instancias de gobierno (canales históricamente inexistentes y formas de encuentro caracterizadas por la hostilidad y la desconfianza mutua); y, en el segundo caso, como ejemplo de la forma participación que en la actualidad mejor estaría reflejando las estrategias de resistencia utilizadas por las comunidades, no solo para defender su territorio y sus recursos frente a las políticas extractivas fomentadas por el gobierno, sino como parte de los principios de la propia cosmovisión maya<sup>74</sup>.

### 3.1. El Sistema de Consejos de Desarrollo

El Sistema de Consejos de Desarrollo de Guatemala se enmarca en los procesos de descentralización y desconcentración de los Estados en la región latinoamericana de los últimos años. En general, esos procesos de descentralización no han sido ni sencillos ni uniformes. Una de las principales críticas es que han supuesto la transferencia de competencias a las instituciones locales sin el debido acompañamiento de una suficiente asignación de recursos, lo que supone para el ámbito local –municipal– la transferencia de problemáticas a las que no se puede hacer frente por la carencia de recursos. Algunos estudios han denominado este fenómeno como «municipalización de la crisis», situación en la que se ha identificado una mayor cuota de sobrecarga de trabajo para las mujeres (Massolo, 2006).

Muchas organizaciones sociales guatemaltecas trabajan y potencian la participación comunitaria haciendo uso del marco que ofrece el Sistema de Consejos de Desarrollo<sup>75</sup>. Si bien las opiniones sobre este sistema, en cuanto mecanismo de promoción de la participación para el desarrollo local, son mayoritariamente positivas, existen también importantes críticas al mismo.

La mayoría de las opiniones coinciden en que a través de la participación en los Consejos de Desarrollo se ha fortalecido la organización en sus distintos niveles: comunitaria (aldeas), municipal y departamental. Para acceder a financiamientos destinados a proyectos de desarrollo en la municipalidad es condición indispensable que exista un comité según los criterios que establece la normativa, de forma que se plantea

---

<sup>74</sup> El contenido de este apartado recoge parte de las conclusiones del informe *Análisis de la cooperación Vasca en Guatemala 1998-2008. Aportes sobre desarrollo humano local, equidad de género y participación social* (Guzmán Orellana, 2011), para el cual se realizaron entrevistas en profundidad con varias organizaciones sociales.

<sup>75</sup> El contenido normativo sobre la descentralización en Guatemala se concentra básicamente en tres leyes relacionadas entre sí (Ley de Descentralización del Estado, Ley de Consejos de Desarrollo Urbana y Rural y el nuevo Código Municipal). Estos marcos reguladores no han sido acogidos de manera homogénea por parte de los sectores de la sociedad civil (organizaciones sociales, academia, etc.).

que en la actualidad hay más orden en la organización en cuanto a las necesidades y los sectores: «Antes habían comités de agua, de mejoramiento de calles, comités de tierra, cada quien por su lado. Hoy todas esas necesidades y proyectos se analizan en una sola estructura, los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES–, que han ayudado a vincular lo que antes estaba disperso»<sup>76</sup>.

Se plantea también que ha disminuido el caciquismo, ya que la rotación de liderazgos comunitarios no permite enquistar poderes concentrados en unas personas por tiempo indefinido. El mejor funcionamiento de este sistema parece darse en el ámbito comunitario y municipal mientras que se experimentan muchas más limitaciones en el nivel departamental: «Las comunidades empoderadas, con conocimiento de la ley y con capacidad de incidencia en el nivel municipal; ahí es posible aprovechar ese marco para hacer propuestas»<sup>77</sup>; «Se ha trabajado bastante con grupos locales y se ha procurado que para los Consejos de Desarrollo Comunitario sea una prioridad los temas como soberanía alimentaria; temas que ven ligados a la defensa del territorio»<sup>78</sup>.

La evolución de este entramado organizativo ha contribuido positivamente a que en muchas comunidades exista una especie de ejercicio de auditoría social, ya que las autoridades municipales y en ocasiones departamentales se han visto obligadas a rendir cuentas a las y los representantes de los COCODES o COMUDES. Por lo tanto, se trata –en opinión principalmente de ONG– de un espacio que favorece la información y la expresión de la opinión de las y los habitantes de los respectivos lugares. Además, existen organizaciones que no solo trabajan aprovechando el marco que el Sistema de Consejos permite, sino que tienen como eje central el fortalecimiento del poder local utilizando ese sistema<sup>79</sup>.

Por otra parte, en relación con los aspectos del Sistema de Consejos que suscitan más críticas, aparece reiteradamente la alta concentración de poder en los alcaldes a la hora de designar y nombrar a personas de su confianza para su participación en los consejos. A pesar de que la normativa establece determinados procedimientos de elección con más transparencia y más garantías de representatividad, existen prácticas muy enquistadas basadas en el abuso de autoridad y que no son fáciles de cambiar: «El marco legal creado es un avance respecto al pasado, pero por supuesto no se podía esperar todo de la clase política del país. El sistema tiene sus trampas, sus vacíos que pueden ser aprovechados por las fuerzas progresistas como por los sectores de poder a nivel local, sobre todo los alcaldes. En el nivel departamental permite más manipulación al sector que esté gobernando para acaparar decisiones. Por ejemplo, en el consejo departamental de Alta Verapaz tenemos presencia de todos

---

<sup>76</sup> Entrevista con CEIBA, Chimaltenango, julio de 2009.

<sup>77</sup> Entrevista con ASECSA, Cobán, julio de 2009.

<sup>78</sup> Entrevista con Entrepobles-Herriarte, Guatemala, julio de 2009.

<sup>79</sup> Entrevista con Lagun Artean, Sololá, julio de 2009.

los alcaldes (17 pueblos-17 votos), de las oficinas de gobierno departamental son 18 (18 votos-un representante por cada instancia que tenga cada ministerio) y de las organizaciones de la sociedad civil estamos representados 13 sectores (13 votos). Hay una correlación desigual de fuerzas: a la hora de votar siempre perdemos»<sup>80</sup>.

Si analizamos el Sistema de Consejos como marco de participación de las mujeres, este ofrece oportunidades variables según los departamentos y los municipios. En el caso de Sololá, se constató una importante presencia de las mujeres en los Consejos y algunos avances en la implementación de medidas concretas para mejorar su situación. Por otra parte, en contraste con los avances en Sololá, la experiencia de participación local de varios grupos de mujeres en Petén resulta desoladora por los enormes obstáculos enfrentados. En ese caso, a las mujeres se les negó repetidamente incluso la posibilidad de reunión con el alcalde municipal para presentarle la agenda de demandas que habían elaborado. Lejos de encontrar un mínimo de apertura institucional, las reiteradas negativas llevaron a las mujeres a poner en prácticas otras estrategias como esperar al alcalde a su salida e improvisadamente por la *puerta de atrás*, recurriendo a una especie de *asalto por el derecho a su participación o emboscada de derecho participativo*, y obligarle así a ser escuchadas<sup>81</sup>.

El ejemplo anterior ilustra, por un lado, las dificultades de interacción ciudadana con las estructuras locales del Estado y, por otro, el tipo de estrategias a las que las mujeres tienen que recurrir para ser escuchadas. De igual manera, en la zona de Petén existen fuertes cuestionamientos sobre el papel de las Oficinas Municipales de la Mujer. Por ejemplo, las mujeres en la comunidad de Dolores señalaron la escasa utilidad de ese organismo. Además de la debilidad institucional (falta de presupuesto, falta de un local y de medios adecuados, etc.), las organizaciones critican la utilización patriarcal de los recursos de la propia oficina (asignación al personal responsable de tareas como servir el café o realizar la limpieza), situación ante la cual no parece existir la suficiente visión política por parte de quienes están al frente de dichas oficinas. A partir de este tipo de experiencias, queda en cuestión hasta qué punto canales de participación local existentes sirven o no como instrumentos de priorización de acciones destinadas a revertir la condición y posición subordinada de las mujeres.

Por último, en el marco de la crítica al Estado monocultural y hegemónico ya apuntada más arriba, algunas organizaciones indígenas tienden a distanciarse claramente del Sistema de Consejos de Desarrollo, al plantear que la organización «propia», indígena, es más amplia y tiene una lógica de representación (mujeres, ancianos, jóvenes...) distinta a la de los Consejos (un representante por lugar o sector). Tal como lo indicaba una mujer líder de una organización indígena: «No hablamos mucho de comités, no es un elemento muy originario de las comunidades indígenas, sí lo es la sabiduría de los ancianos. Se juntan más personas que lo que dice la ley del consejo de

---

<sup>80</sup> Entrevista con ASECSA, Cobán, julio de 2009.

<sup>81</sup> Entrevista con IXXIQ, Flores, julio de 2009.

desarrollo, supera los límites de participación marcados, la participación es más allá de representantes. Trabajamos en la línea del convenio 169 de la OIT y la defensa del territorio, y también en las leyes de descentralización y el código municipal donde se genera la posibilidad de que las comunidades se constituyan como comunidades indígenas...»<sup>82</sup>.

### 3.2. Las consultas populares

La política agresiva de extractivismo minero y de proyectos hidroeléctricos que el poder económico y político –bajo el discurso de su contribución al desarrollo– está promoviendo en Guatemala, afecta directamente la vida de las poblaciones mayoritariamente indígenas del país<sup>83</sup>. En contra de la voluntad mayoritaria de los pueblos indígenas, «el Estado guatemalteco ha favorecido en el país su explotación privada... Según el Ministerio de Energía y Minas, en el año 2009 se han concedido alrededor de 400 licencias mineras; existen más de 15 proyectos hidroeléctricos operativos y casi otros tantos a punto de comenzar a operar (sumando un total de 35). Junto a ellos también se destacan los proyectos de palma africana, de maíz y de caña de azúcar» (Tejido y Schramm, 2010).

La defensa del territorio es definitivamente un tema de progresiva y estratégica importancia para las organizaciones indígenas y está presente en sus plataformas reivindicativas. Precisamente, la consulta popular es uno de los mecanismos que las poblaciones están utilizando entre sus principales estrategias de concientización, movilización y presión política.

En esta defensa, las organizaciones y las comunidades se acogen al Convenio 169 de la OIT, que recoge la consulta a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de instituciones representativas. En virtud del mencionado Convenio 169, el Estado de Guatemala «tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas en cuanto a llevar a cabo medidas administrativas o jurídicas que puedan impactar trascendentalmente a las comunidades o pueblos indígenas» (Brett, 2009:36). Por ello, el mecanismo de la consulta popular está siendo promovido por diversas organizaciones locales, ONG, alcaldías, etc., para recoger la opinión de las y los habitantes del lugar donde se desarrollan

<sup>82</sup> Entrevista con ADICI-WAKLIQO, Cobán 2007.

<sup>83</sup> Son varios los puntos del territorio guatemalteco donde existen proyectos de explotación minera. De acuerdo con algunos análisis críticos, «la minería de metales a cielo abierto es una explotación no sustentable que beneficia exclusivamente a las compañías transnacionales que la ejecutan. Los gobiernos de los países del Tercer Mundo, como Guatemala, se pliegan a ellas y, a través de mecanismos irregulares, les otorgan todos los beneficios, dañando a la población y violando sus propias leyes [...]. En 1997, durante el gobierno de Álvaro Arzu, se aprobó la nueva Ley de Minería [...] que limita los beneficios para el país y favorece a las compañías. Es indispensable señalar que esta ley es inconstitucional porque viola artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Guatemala en 1996». Ver Hurtado, Leonor (2006): «Explotación minera: Una herida en la tierra y en la sociedad», en *Revista Pueblos*, n.º 21, junio.

o pretenden ejecutar esos proyectos<sup>84</sup>. Además, la consulta es también relevante en la medida en que requiere un proceso previo de información y de análisis en la población sobre las implicaciones a nivel local de los proyectos de explotación minera y otros.

Sin duda, el recurso a las consultas populares es percibido por las organizaciones indígenas como una importante medida de presión hacia el Estado. Desde el 2005 hasta el 2008, se registraron un total de treinta consultas populares realizadas en distintos departamentos del país, en las que han participado miles de personas, y en las que se ha expresado el rechazo popular al desarrollo de los mencionados proyectos<sup>85</sup>. Como dato especialmente relevante, varias investigaciones vienen demostrando que también a través de las consultas populares las mujeres indígenas están jugando un papel de resistencia muy destacado (Tejido y Schramm, 2010)<sup>86</sup>.

La relevancia de las consultas radica en que persiguen visibilizar un conflicto que está en el centro de la concepción de desarrollo desde la propia perspectiva indígena: «las consultas comunitarias... no son solo para disputar el control del territorio, sino porque lo maya se opone al modelo de Estado y de nación que venimos arrastrando desde la independencia (Bá Tiul, 2009). Este cuestionamiento del modelo de Estado y de nación planteado desde los pueblos indígenas es posiblemente un factor que explica que las consultas populares continúen sin ser legalmente vinculantes en Guatemala, lo cual en la práctica supone una clara limitación del ejercicio de la ciudadanía pretendidamente defendido desde el discurso oficial del multiculturalismo.

#### 4. La cooperación internacional ante la descentralización y la participación local

La cooperación internacional no es ajena a los actuales debates sobre la multiculturalidad en Guatemala. Como en el caso del resto de los actores (Estado, academia, movimientos sociales, organizaciones sociales, etc.), podemos reconocer en sus planteamientos y en sus prácticas no solo un determinado posicionamiento político al respecto, sino también un nivel de influencia sobre el diseño de las políticas públicas en Guatemala.

---

<sup>84</sup> «Pedro Godínez Domingo, alcalde de San Juan Atitán, informó que en las 92 asambleas comunitarias celebradas en julio, 28.859 personas (99,83 por ciento de las personas consultadas) rechazaron la actividad minera extranjera. Dijo Godínez que apenas cincuenta personas, el 0,17% del total, manifestaron estar de acuerdo con la licencia otorgada al proyecto canadiense Coya para explorar y extraer metales en un área de 92 km<sup>2</sup> de territorios indígenas». Ver *Prensa Latina* (2010), «Explotación minera, centro de un conflicto social en Guatemala», disponible en: <http://lagoizabal.org/?q=node/18>.

<sup>85</sup> El detalle de los municipios en los que se ha realizado las consultas y los datos que registran los votos a favor y en contra puede conocerse en anexo 2 de tabla de registro en Tejido y Schramm, 2010.

<sup>86</sup> Estas autoras, en su investigación, señalan entre otros el caso de 8 mujeres de la etnia mam acusadas en 2008 de usurpación agravada por provocar daños a tendidos eléctricos que provee de luz a la mina Marlin..., subsidiaria de la canadiense Goldcorp.

Guatemala es habitualmente definida por la cooperación internacional como un «contexto posconflicto y frágil», de forma que aplica sobre este país el tipo de ayuda que se ha convertido en dominante en relación con los contextos así definidos: el apoyo a la «construcción del Estado». El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE define la construcción del Estado como «un proceso endógeno para aumentar la capacidad, las instituciones y la legitimidad del Estado conducido por las relaciones entre el Estado y la sociedad», al tiempo que atribuye a los actores internacionales un papel en la «ayuda y facilitación de los procesos políticos e institucionales que pueden fortalecer los fundamentos de un Estado y una sociedad resilientes» (DAC, citado en Castillejo, 2010).

Reconociendo las dificultades para delimitar el carácter «endógeno» atribuido al proceso de construcción estatal por parte de la OCDE en la definición anterior, lo cierto es que la influencia internacional sobre el proceso de «construcción del Estado» en Guatemala –como ha sucedido también en otros países– se vio reforzada en el marco de los Acuerdos de Paz y las reformas constitucionales a que estos dieron lugar. En ese marco, la descentralización se ha perfilado por parte de los actores internacionales como uno de los componentes necesarios para la «democratización» y la «modernización» del Estado guatemalteco.

De lo anterior se derivan iniciativas de cooperación internacional como el Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal auspiciado por la Unión Europea, conocido como Programa Municipios Democráticos, que surge «como consecuencia de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz de Guatemala, que reconocen a los municipios como espacios privilegiados para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y la consolidación de los procesos democráticos, fortaleciendo la institucionalidad municipal y articulando el Estado democrático con un enfoque descentralizado y territorial, así como la aplicación y reafirmación de los ejes transversales de igualdad de género, multiculturalidad e interculturalidad y medio ambiente» (UE, 2006).

Si bien hablamos aquí de una iniciativa de cooperación multilateral, creemos que la misma refleja una visión de los procesos de descentralización y de la participación local que se corresponde con la posición al respecto de las agencias de cooperación bilateral y que, en buena parte, es una visión que condiciona también la orientación de otras cooperaciones como la descentralizada, incluida la vasca.

En la actualidad, el principal apoyo a la participación de los pueblos indígenas, en términos económicos y de aplicación territorial, parece concretarse en la propuesta de «servicios públicos municipales con pertinencia cultural, para los pueblos Maya, Garífuna y Xinka», donde «pertinencia cultural» se entiende que «es la inclusión cuidadosa de los saberes, tradiciones, costumbres, sentimientos colectivos, sistema organizativo, idiomas cosmovisión, espiritualidad, arte, actividad económica, historia y los derechos fundamentales de las comunidades indígenas en la prestación de servicios públicos municipales, [...] y es la potenciación de las culturas para retroalimentar

los elementos culturales tangibles e intangibles a fin de convertirlos en factores impulsores del desarrollo con las identidades específicas» (UE, 2008).

Esta perspectiva respecto al derecho de participación de los pueblos indígenas remite a la idea de Morales y Bá Tiul (2009) según la cual «con el auge de los movimientos indígenas de América Latina, teóricos, políticos, miembros de los Estados comienzan a interpretar las demandas de los pueblos indígenas desde la óptica del etnodesarrollo». Y, por lo tanto, lleva a cuestionarse, en primer lugar, sobre qué desarrollo se quiere impulsar con las «identidades específicas» y, en segundo lugar, sobre cuál es la visión política que sustenta el tipo de descentralización y de participación que la cooperación internacional está apoyando en Guatemala.

Desde el punto de vista de la noción de desarrollo impulsada, vemos que el énfasis se sitúa en la mejora de la eficiencia en la provisión de servicios públicos municipales, y en particular en el nivel de infraestructuras y en aspectos sectoriales muy específicos<sup>87</sup>, y no tanto en acciones más amplias que persigan el fortalecimiento de procesos de organización comunitaria tendentes a una mayor articulación del movimiento indígena desde lo local.

En este último caso, reconocemos que existen algunas experiencias que, desde la cooperación descentralizada, están tratando de impulsar otro tipo de políticas de participación. Un ejemplo puede ser el de Lagun Artea<sup>88</sup>, ONGD vasca que ha desarrollado una estrategia –focalizada territorialmente– de acompañamiento y fortalecimiento organizativo e institucional de los distintos actores que participan en las estructuras comunitarias, ya sea vecinas/os o habitantes del territorio o cargos políticos y personal técnico de la municipalidad. Esta estrategia de trabajo focalizado y sistemático parece haber potenciado capacidades técnicas y políticas de las personas vinculadas a los procesos de participación.

Sin embargo, a pesar de reconocer que los recursos de la cooperación han contribuido a apoyar algunas experiencias positivas en relación conl fortalecimiento de las organizaciones indígenas y su participación frente al Estado y frente a instancias internacionales, Morales y Bá Tiul (2009) inciden en que la cooperación internacional «ha contribuido a profundizar los procesos de desarticulación y desmovilización que han existido en los movimientos sociales y organizaciones indígenas». Se entiende que la disputa por los recursos financieros entre las organizaciones y entre las comunidades

---

<sup>87</sup> En concreto: 1) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; 2) Alcantarillado; 3) Alumbrado público; 4) Mercados; 5) Rastros; 6) Administración de cementerios, autorización y control de los cementerios privados; 7) Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; y 8) Limpieza y ornato. Véase Unión Europea (2008): «Apoyo a la participación de los pueblos indígenas en los procesos de gestión municipal e intermunicipal», *Diseño de servicios públicos municipales con pertinencia cultural, para los pueblos maya, garífuna y xinka*, Contrato operativo número «8», p.11.

<sup>88</sup> Esta organización encabeza el listado de montos de proyectos ejecutados durante la década 1998-2008 con financiación de entidades públicas vascas.

—especialmente necesitadas de medios para realizar inversiones en infraestructura que mejoren su calidad de vida— ha sido un importante factor de debilitamiento de la agenda política o reivindicativa propia e histórica del movimiento indígena.

La forma en que los recursos de la cooperación pueden fomentar una participación disgregante y centralizadora la argumenta también Lenci (2000), al denunciar las estrategias de algunas agencias de cooperación internacional y de diferentes instituciones nacionales a través de los Fondos Sociales<sup>89</sup>, manejados por instancias gubernamentales del nivel central, y que actualmente representan uno de los principales canales de financiamiento de programas o proyectos de desarrollo en el ámbito municipal: «Dirigiéndose a las comunidades rurales de manera directa y puntual, sin tomar en cuenta el contexto territorial y político del cual forman parte y aún menos el gobierno municipal como ente regulador y garante de un desarrollo equitativo, ponen a las comunidades en competencia entre ellas para el acceso a los fondos y la satisfacción de necesidades inmediatas; lo que afecta negativamente el tentativo de estimular una participación ciudadana más amplia. El tipo de participación que promueven está ligado exclusivamente a la puntual ejecución de obras y a la creación de organizaciones temáticas al interior de las comunidades, tales como Comités pro escuela, pro agua, pro carretera, etc.».

A pesar de la cuota de responsabilidad de la cooperación internacional en la desarticulación del movimiento indígena, en el debilitamiento de su agenda política e incluso en la limitación del derecho a la resistencia de los pueblos indígenas (Morales y Bá Tiul, 2010:70), estos mantienen un nivel de análisis y de respuesta que, en el caso del mencionado programa «Municipios Democráticos», ha llevado a las organizaciones y comunidades indígenas a situar su rechazo de manera explícita: «Nosotros no estamos de acuerdo con la forma como [el programa] quiere incidir en nosotros» (Movimiento Indígena de Occidente, citado en Bá Tiul *et al.*, año).

En segundo lugar, es importante detenerse en la visión política del proceso de descentralización apoyado por la cooperación internacional. Partimos, siguiendo a Lenci (2000), que la descentralización puede entenderse «como un instrumento para la democratización del Estado y la promoción de la participación ciudadana en la definición y fiscalización de las políticas públicas», o bien puede equipararse a «la disminución del papel del Estado como ente de regulación y redistribución de recursos», lo cual conlleva «la promoción de la participación ciudadana exclusivamente en la ejecución de acciones definidas en el nivel central o en términos de complementariedad en la prestación de servicios públicos por parte de actores privados, equiparando el «ciudadano» al «cliente».

---

<sup>89</sup> Según indica este autor, los Fondos Sociales fueron creados en muchos países de América Latina durante los años ochenta, como instrumentos de compensación a la inestabilidad social producida por los programas de ajuste estructural.

Si tenemos en cuenta estas dos visiones antitéticas, vemos que la propuesta de «participación con pertinencia cultural» de la cooperación internacional tiene más que ver con la segunda que con la primera, en la medida en que contribuye a un proceso de descentralización que no multiplica espacios de poder sino que promueve la atomización política; que no contempla la participación en la propia definición y control de las políticas públicas sino que enmarca el papel de la ciudadanía, y en este caso de los pueblos indígenas, como meros consumidores de servicios públicos definidos y acotados desde la centralidad del Estado; y que, finalmente, no aborda las causas sino las consecuencias de las políticas discriminatorias y excluyentes de ese mismo Estado.

## 5. Comentarios finales

En primer lugar, se constata que la perspectiva multicultural no es un fenómeno homogéneo ni estático, sino que existen importantes matices en los enfoques adoptados y en las implicaciones políticas que de esa perspectiva pueden derivarse. En todo caso, en Guatemala parece haber dos importantes coincidencias entre las distintas voces y vertientes; por un lado, que la perspectiva multicultural supone el cuestionamiento del sistema político de estado-nación hegemónico y monoétnico, con larga tradición en el desarrollo de políticas asimilacionistas; y por otro, que para los pueblos indígenas, como sujeto político emergente, supone también la búsqueda de espacios de participación desde el reconocimiento y desde la relevancia de lo identitario.

Sin duda, parte muy importante de los sujetos políticos emergentes lo constituye el movimiento de mujeres, que también ha puesto en el centro la importancia de las demandas históricas relacionadas con la identidad, además de las luchas contemporáneas frente al sistema neoliberal que da continuidad a las múltiples exclusiones sociales. Junto a ello, desde el movimiento de mujeres, tanto indígenas como no indígenas, se plantea como uno de los mayores desafíos de las propuestas del multiculturalismo la revisión y el replanteamiento de las relaciones de género, a partir de la denuncia de prácticas culturales que sostienen la situación de subordinación de las mujeres.

Esta conjunción de demandas por parte del movimiento de mujeres nos parece que remite a la relación entre redistribución y reconocimiento trabajada por Nancy Fraser (2000). Supone que no tiene sentido ni es sostenible separar tajantemente las demandas de redistribución y las demandas de reconocimiento, en la medida en que las situaciones de subordinación –como lo es la basada en el género– implican con frecuencia tanto una distribución inequitativa de los recursos como un reconocimiento erróneo. Por ello, el criterio normativo aplicable al multiculturalismo debe ser la igualdad, partiendo de que, si bien la diferencia es un hecho, esta debe abordarse según genere o no desigualdades y subordinaciones ilegítimas. Este posicionamiento puede identificarse, en el marco de los análisis feministas, como un *multiculturalismo crítico*.

También, queremos destacar la complejidad que supone la apertura de espacios de participación en un país como Guatemala y el propio ejercicio de esa participación. Los mecanismos abordados en este trabajo, el Sistema de Consejos de Desarrollo y las consultas populares, son reflejo de la dinámica social que ha ido variando en las últimas dos décadas. Por un lado, la puesta en valor de lo local como ámbito de ejercicio de la ciudadanía sigue las tendencias descentralizadoras que también se han producido en otros países de la región latinoamericana pero, por otro, la apertura de esos espacios de participación es resultado del aumento de la fuerza de las demandas de los pueblos indígenas. Como hemos visto, en particular las consultas populares se han constituido como un importante instrumento de visibilización de los conflictos generados por las políticas extractivas del Estado en zonas de población indígena.

Por ello, entendemos que el núcleo central de la valía de los procesos participativos se ubica en su capacidad para generar una respuesta sustancial de las instituciones del Estado ante las necesidades y demandas de la población. La evolución en los últimos años sugiere, sin embargo, que esa respuesta continúa siendo inexistente. Más bien al contrario, la creciente participación a través de los mecanismos disponibles sucede al mismo tiempo que la consolidación de las políticas neoliberales en el país. Esto evidencia, cuando menos, los límites –o las trampas– de la participación concebida desde un discurso del multiculturalismo que reconoce la diversidad desde planteamientos como la «pertinencia cultural» y la «ciudadanía universal», al tiempo que ese reconocimiento se acompaña de políticas excluyentes que persisten en la idea de diferencia como inferioridad. Tal como señalaba Franz Fanon ya en 1961, en referencia a la ideología del colonialismo: «Su humanismo pretende que somos universales y sus prácticas racistas nos particularizan».

El feminismo evidenció durante los años noventa que centrar los debates en la diferencia vs igualdad suponía al interior del movimiento obviar otros ejes de diferenciación importantes, especialmente la raza, la etnicidad, la clase, la sexualidad, etc. Esta constatación resulta clave y extrapolable porque, siguiendo de nuevo a Fraser, motiva a «buscar el modo de combinar la lucha del multiculturalismo antiesencialista con la lucha a favor de la democracia y la igualdad social».

## Bibliografía

- AMOROS, Celia, «Feminismo y multiculturalismo», en AMOROS, Celia y DE MIGUEL, Ana (eds.), *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización. De los debates sobre el género al multiculturalismo*. Madrid: Minerva, 2005.
- BASTOS, Santiago y CUMES, Aura, *Mayanización y vida cotidiana. La ideología y el discurso multicultural en la sociedad guatemalteca*. Guatemala: FLACSO y CIRMA 2010.
- BASTOS, Santiago y CAMUS, Manuela, *El movimiento maya en perspectiva*. Guatemala: FLACSO, 2003.
- BASTOS, Santiago y BRETT, Roddy (comps.), *El movimiento maya en la década después de la paz (1997-2007)*. Guatemala: F&G, 2010.
- BÁ TIUL, Máximo, «Movimiento o Movimientos mayas en Guatemala: una aproximación», en *IDEM-Incidencia Democrática*, 2010.  
Disponible en: [www.i-dem.org](http://www.i-dem.org) .
- BÁ TIUL, Máximo, VELÁSQUEZ PÉREZ, Amelia y MONTERROSO, Diego, *Movimiento o Movimientos mayas en Guatemala: una aproximación*. Guatemala: Foro de ONGs Internacionales, 2009.
- BRETT, Roddy, *Etnicidad y Ciudadanía*, Cuadernos de Desarrollo Humano 2007/2008-2. Guatemala: PNUD, 2009.
- CABANAS, Andrés, «Lorena Cabnal: `El feminismo permite tener una conciencia crítica para transformar la realidad´», en *Pueblos*, n.º 44, septiembre de 2010.  
Disponible en: [www.revistapueblos.org/spip.php?article1977](http://www.revistapueblos.org/spip.php?article1977) (consultado el 7 de junio de 2011).
- CAMUS, Manuela (2002): «Mujeres y mayas: sus distintas expresiones», en *Indiana*, n.º 17/18, Berlín,  
Disponible en: [http://www.pnud.org.sv/migraciones/static/biblioteca/10\\_Camus\\_Manuela\\_Mujeresymayas.pdf](http://www.pnud.org.sv/migraciones/static/biblioteca/10_Camus_Manuela_Mujeresymayas.pdf) (consultado el 7 de junio de 2011).
- CASAÚS ARZÚ, Marta, *La reconceptualización del racismo y de la discriminación en Guatemala. Principales aportes de las elites ladinas y mayas (1950-2006)*, ponencia, First Conference on Ethnicity, Race and Indigenous People in Latin America and the Caribbean, 22-24 de mayo de 2008, Universidad de San Diego (UCSD).
- COJÍTÍ, Demetrio, *Configuración del Pensamiento Político del Pueblo Maya* (Primera Parte). Guatemala: Cholsamaj, 2006.
- DONATO, Luz Marina et al. (eds.), *Mujeres indígenas, Territorialidad y Biodiversidad en el Contexto Latinoamericano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2007.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José M., «Movimientos indígenas», *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Universidad Complutense de Madrid, 2009.

Disponible en: [http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/mov\\_indigenas.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/mov_indigenas.htm) (consultado el 7 de junio de 2011).

FRASER, Nancy, «¿De la redistribución al reconocimiento?», en *New Left Review*, n.º 0 (2000), pp.126-155.

GONZÁLEZ PONCIANO, José Ramón, «Esas sangres no están limpias. Modernidad y pensamiento civilizatorio en Guatemala (1954-1997)», en ARENAS BIANCHI, Clara *et al.* (eds.): *¿Racismo en Guatemala? Abriendo el debate sobre un tema tabú*. Guatemala: AVANCSO, 2004.

GUZMÁN ORELLANA, Gloria, *Análisis de la cooperación Vasca en Guatemala 1998-2008. Aportes sobre desarrollo humano local, equidad de género y participación social*. Bilbao: Hegoa, 2011.

Disponible en: [www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es) (consultado el 7 de junio de 2011).

HURTADO, Leonor, «Explotación minera: Una herida en la tierra y en la sociedad», en *Pueblos*, n.º 21, junio de 2006.

Disponible en: <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article411> (consultado el 7 de junio de 2011).

JUNIOR, Orlando, «Los retos de la participación ciudadana y las organizaciones sociales en el marco de los gobiernos locales en América Latina», en JIMÉNEZ, Ricardo *et al.* (coords.), *Participación ciudadana: una visión regional desde los actores locales*. Encuentro Mesoamericano y del Caribe. México: CESEM, 2006.

LENCI, Sergio, «Gobernabilidad, Participación y Descentralización en la Guatemala Post-Conflicto», en *INETemas: Cooperación y ¿desarrollo?*, n.º 19 (2000), Instituto de Estudios Transnacionales.

Disponible en [www.inetcordoba.org](http://www.inetcordoba.org).

MASSOLO, Alejandra, *Participar es llegar. Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), 2006.

MENDOZA, Carlos, «Guatemala: más allá de los Acuerdos de Paz. La democracia en un país multicultural», en *The Latin American Program, Working Paper Series*, n.º 250. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2001.

MONZON, Ana Silvia, *Mujeres, género y etnia en Guatemala: aproximaciones conceptuales*, XI Congreso Centroamericano de Sociología, 11-14 de noviembre de 2008, San Salvador.

Disponible en: <http://iis.ucr.ac.cr/sociologia/centroamerica/ponenciasacasos8/ES-17.pdf> (consultado el 7 de junio de 2011).

NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas*, noviembre de 2007.

PRENSA LATINA (2010), «*Explotación minera, centro de un conflicto social en Guatemala*». Noticia.

Disponible en: <http://lagoizabal.org/?q=node/18> (consultado el 7 de junio de 2011).

QUINTANA, Magali e ALAMILLA, Ileana, *Fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres en el contexto de la construcción del Estado. La experiencia de Guatemala*. Informe de Proyecto. Madrid/Guatemala: FRIDE y AESIES, 2010.

Disponible en [www.fride.org](http://www.fride.org).

SARTRE, Jean-Paul, «Prefacio», en FANON, Frantz: *Los condenados de la tierra*. México: Fondo de Cultura Económica, 1961.

SIEDER, Rachel y MACLEOD, Morna, «Género, derecho y cosmovisión maya en Guatemala», en *Desacatos*, n.º 31 (septiembre-noviembre 2009), pp. 51-72.

Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n31/n31a4.pdf> (consultado el 7 de junio de 2011).

TEJIDO, María Giovana y SCHRAMM, Wiebke, *Mujeres indígenas guatemaltecas en resistencia: protagonistas en la defensa comunitaria de la Madre Tierra y sus bienes naturales*. Brigadas de Paz Internacionales, 2010.

Disponible en: [http://collectif-guatemala.chez-alice.fr/statistiques/mujeres\\_completo\\_esp.pdf](http://collectif-guatemala.chez-alice.fr/statistiques/mujeres_completo_esp.pdf) (consultado el 7 de junio de 2011).

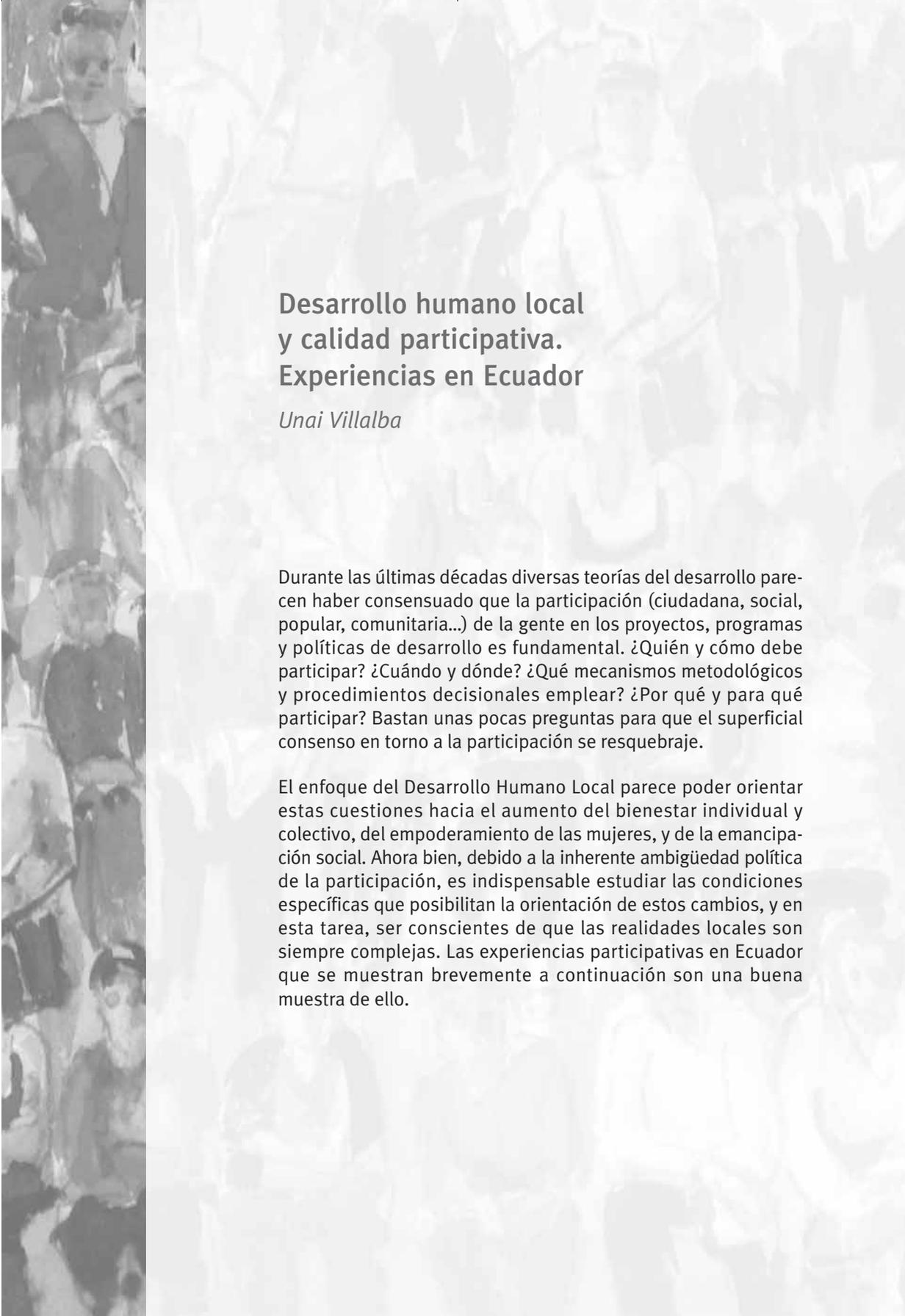
TORRES-RIVAS, Edelberto, «La diversidad etnocultural y clasista en Guatemala», en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005).

Disponible en: <http://www.albedrio.org/htm/documentos/DiversidadEtnoculturalClasista.pdf> (consultado el 7 de junio de 2011).

UNIÓN EUROPEA, *Transversalidad de la multiculturalidad e interculturalidad desde el Programa Municipios Democráticos*. Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Guatemala, 2006 (documento actualizado en junio de 2007).

UNIÓN EUROPEA, «Apoyo a la participación de los pueblos indígenas en los procesos de gestión municipal e intermunicipal» en *Diseño de servicios públicos municipales con pertinencia cultural, para los pueblos maya, garífuna y xinca*. Contrato operativo número «8», 2008.

VELÁZQUEZ NIMATUJ, Irma Alicia, *Derechos de los pueblos indígenas, diversidad étnica y cultural y cohesión social en Centro América*. Guatemala: ICEFI, CIEPLAN, 2008.



## Desarrollo humano local y calidad participativa. Experiencias en Ecuador

*Unai Villalba*

Durante las últimas décadas diversas teorías del desarrollo parecen haber consensuado que la participación (ciudadana, social, popular, comunitaria...) de la gente en los proyectos, programas y políticas de desarrollo es fundamental. ¿Quién y cómo debe participar? ¿Cuándo y dónde? ¿Qué mecanismos metodológicos y procedimientos decisionales emplear? ¿Por qué y para qué participar? Bastan unas pocas preguntas para que el superficial consenso en torno a la participación se resquebraje.

El enfoque del Desarrollo Humano Local parece poder orientar estas cuestiones hacia el aumento del bienestar individual y colectivo, del empoderamiento de las mujeres, y de la emancipación social. Ahora bien, debido a la inherente ambigüedad política de la participación, es indispensable estudiar las condiciones específicas que posibilitan la orientación de estos cambios, y en esta tarea, ser conscientes de que las realidades locales son siempre complejas. Las experiencias participativas en Ecuador que se muestran brevemente a continuación son una buena muestra de ello.



## Introducción

El tema de la participación popular no es algo nuevo en los debates sobre el desarrollo. Las teorías del desarrollo humano, el desarrollo sostenible, el desarrollo regional-territorial-local, o incluso el Banco Mundial desde su ortodoxia han reclamado en algún momento, aunque desde diferentes ópticas, la utilidad y la necesidad de la participación ciudadana para la consecución del desarrollo.

A pesar de lo trillado del tema, persisten los riesgos de la ambigüedad en el uso de la participación. Por eso, primero nos proponemos ubicar y precisar el interés y el enfoque que las teorías del desarrollo humano y el desarrollo local tienen sobre la participación. En ambas aproximaciones se pueden apreciar claros y oscuros en cuanto al alcance transformador de la participación, cuestión que el enfoque de desarrollo humano local debería solucionar introduciendo criterios de calidad participativa, de justicia, y de profundización democrática.

Luego presentaremos algunas experiencias desde la realidad ecuatoriana, donde las iniciativas en la elaboración de planes de desarrollo local, los modelos abiertos de gobernanza local en gobiernos alternativos mayoritariamente indígenas, y más recientemente, el nuevo contexto constitucional, ofrecen un marco de análisis y aprendizaje muy interesante. Concluiremos con algunos puntos críticos sobre los que es necesario seguir sistematizando experiencias y aprendizajes.

## 1. La participación según el Desarrollo Humano y el Desarrollo Local

### 1.1. La participación popular y el desarrollo humano según el PNUD<sup>90</sup>

Desde el lanzamiento del primer informe sobre desarrollo humano del PNUD hace dos décadas, la participación popular ha sido un elemento importante para la conceptualización y práctica del enfoque de las capacidades y el desarrollo humano. A continuación vamos a revisar algunas aportaciones que posicionan a la participación y la capacidad de decidir como cuestión articuladora del desarrollo humano. Para comenzar, podemos ver que ya en el primer informe del PNUD de 1990 existen importantes pasajes en los que se vislumbra la relevancia de la participación, e incluso alguna de esas citas hace hincapié en la escala local como espacio natural para esta participación.

«Un enfoque participativo, incluida la participación de las ONG, resulta vital en cualquier estrategia tendente a lograr un desarrollo humano exitoso [...] cuando las personas fijan sus propias metas, desarrollan sus propios enfoques y toman sus propias decisiones, dan rienda suelta a la creatividad humana y a su talento

---

<sup>90</sup> Evidentemente existen muchos/as autores/as que han hecho contribuciones fundamentales y particulares a la teoría del desarrollo humano y el enfoque de las capacidades, pero nos centramos en el PNUD por constituir la referencia más difundida e influyente.

para resolver problemas locales, y es más probable que el desarrollo resultante sea autosuficiente» (PNUD, 1990:27-28).

«El desarrollo humano significa tanto el proceso de ampliar las oportunidades de los individuos como el nivel de bienestar que han alcanzado. Eso sí, los individuos no solo valoran los logros que se materializan en términos de mayores ingresos, sino también, entre otras cosas, el sentimiento de participación en las actividades económicas, culturales y políticas de sus comunidades» (PNUD, 1990:31).

En 1993, al dedicar completamente al tema de la participación popular el informe de dicho año, queda asentada la importancia de la participación en el enfoque del desarrollo humano. Además, se reconoce que la participación es al mismo tiempo un medio y un fin del desarrollo humano, si bien las definiciones y ejemplos que se utilizan son ambiguas, y en numerosas ocasiones el enfoque parece ser meramente instrumental en la medida en que ofrezca mejores resultados (Alkire, 2010). La siguiente cita atestigua los vínculos entre participación y desarrollo humano:

«El desarrollo humano es el desarrollo del pueblo para el pueblo por el pueblo. El desarrollo para el pueblo significa asegurar que el crecimiento económico que este genera se reparta de modo amplio y justo [...] El desarrollo por el pueblo, en dar a todos una oportunidad de participar» (PNUD, 93:3).

En este informe comienza a asentarse la visión que se tiene de la participación, pero la cuestión sobre metodologías, técnicas y alcance de la participación, no queda tan definida. Lo que sí parece reconocerse es que tanto las formas individuales como colectivas de la participación son importantes (Alkire, 2010). La definición que se aporta a continuación ya apunta muchos elementos significativos pero es aún demasiado amplia:

«La participación significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas [...] pueden ejercer un control completo y directo sobre estos procesos, o parcial o indirecto [...] Lo importante es disponer de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder» (PNUD, 1993:25).

Vale la pena insistir en que la visión de la participación según el desarrollo humano es ambiciosa, ya que corresponde a todos los ámbitos de la vida y subraya además las cuestiones de poder y la toma de decisiones. Sin embargo, sigue siendo ambigua en la cuestión metodológica, y no se esclarecen suficientemente las implicaciones de que los ejercicios participativos y de decisión puedan ser tanto directos como indirectos. A tal respecto, el informe también explica que la participación es un proceso y no un hecho aislado, siendo por ello necesario ocuparse no solo de los niveles de participación, sino también de si esta va en aumento. Por otro lado, el Informe de 1993 fue el primero en hacer referencia directa al empoderamiento (PNUD, 2010), cuestión clave para caracterizar el tipo de participación al que se refiere.

En el informe sobre desarrollo humano del PNUD del 2002, titulado *Profundización de la Democracia en un mundo fragmentado*, la participación sigue cobrando forma y va asentando su presencia en el cuerpo teórico. En este caso la aproximación viene de la participación política y de los vínculos existentes entre democracia, gobernabilidad y desarrollo humano, en un contexto de creciente desafección ciudadana frente a las promesas incumplidas de las democracias. Además se da importancia al concepto de agencia, y se argumenta que la participación forma un tercer pilar del desarrollo humano (Alkire, 2010).

«La política es importante para el Desarrollo Humano porque en todas partes la gente quiere ser libre para determinar su futuro, expresar sus opiniones y participar en las decisiones que afectan a sus vidas» (PNUD, 2002:1).

En ese sentido, la efectividad de las instituciones y normas se convierte en una cuestión central que determina los lazos entre las políticas públicas y la toma de decisiones. En este campo, el informe argumenta que una gobernabilidad democrática orientada al desarrollo humano debería estar basada en la transparencia y rendición de cuentas, la participación, la capacidad de respuesta, y la responsabilidad de los cargos, entre otras cuestiones:

«La participación en las normas e instituciones que configuran la propia comunidad es un derecho humano básico y forma parte del desarrollo humano, porque una gobernabilidad más participativa puede ser más efectiva y equitativa, y porque esta se refiere no solo a resultados sino también a procesos justos» (PNUD, 02:52).

Avanzando en el tiempo, en el informe más reciente publicado hace tan solo unos pocos días, se habla de que el desarrollo humano es mucho más amplio que salud, educación e ingresos, e incluye al empoderamiento, la equidad y la sostenibilidad como componentes intrínsecos de la libertad de las personas. A tal respecto, refiriéndose al empoderamiento repasa varias cuestiones sobre la participación:

- «El empoderamiento también está relacionado con la participación: que se escuche la voz de todas las personas, incluso de las pobres y marginadas, y que puedan tomar parte en los debates sobre los asuntos que les competen [...] La participación es crucial a la hora de definir los objetivos del desarrollo [...] No obstante, los procesos participativos significativos son muy complejos» (PNUD, 2010:130).
- «[...] estos mecanismos de consulta han sido criticados, ya que en la práctica limitan la participación popular al debate de temas predefinidos en lugar de permitir una contribución ciudadana más efectiva» (PNUD, 2010:79).
- «[...] muchos factores siguen dificultando la participación pese a la democratización y la descentralización [...] La insatisfacción permanente con respecto a la capacidad de elegir y la falta de respuestas de las instituciones del Estado sugieren

la necesidad de centrarse más en los mecanismos de rendición de cuentas» (PNUD, 2010:80).

Además, el informe también subraya la necesidad de adecuarse a los contextos políticos locales y de respetar el protagonismo local, ya que las vías para promover el desarrollo humano son variadas y específicas a las condiciones históricas, políticas e institucionales de cada país. Por último, reseña algunas áreas en las que seguir investigando las vinculaciones entre desarrollo humano y participación, entre las que podríamos subrayar el efecto de las estructuras democráticas locales y nacionales en las formas de participación, y las iniciativas comunitarias para controlar la rendición de cuentas y responsabilidad de los gobiernos (PNUD, 2010).

Para finalizar, quisiera presentar una sistematización de la aparición de los principales componentes del Desarrollo Humano. Alkire (2010) realiza un repaso desde 1990 a 2009 tratando de identificar cuáles son las dimensiones del desarrollo humano en los que más se hace hincapié en cada uno de los informes del PNUD. Como conclusión enumera un listado de veinticuatro dimensiones, entre las que siempre han estado presentes son: «una vida larga y saludable», «educación y conocimientos» y «recursos para un nivel de vida digno». Pero quisiera subrayar que de esas veinticuatro dimensiones, la participación está presente de una u otra manera en varias ocasiones: «*participation*» se nombra en 1993, 1994 y 2004; «*empowerment*» en el 1998 y 2000; «*Enjoying political and civil freedoms to participate in the life of one's community*» en 2003; y «*Social&Political Participation*» en 2005. Así que la participación ha estado presente en 1993, 1994, 1998, 2000, 2002 (vía democracia), 2003, 2004 y 2005, esto es, en ocho de los diecinueve informes, siendo una de las dimensiones más repetidas junto a «la libertad», «los derechos» o el «ser creativo y productivo».

## 1.2. Diversas versiones del desarrollo local y la participación

Desde la óptica del desarrollo local la participación ciudadana también es importante, aunque su función y características son difusas y varían dependiendo del enfoque de partida. Siguiendo a Boisier (2003) vamos a diferenciar entre desarrollo territorial, regional, local y endógeno, y procuraremos reseñar las diferentes implicaciones para la participación en cada uno de ellos:

- El desarrollo territorial se referiría a la existencia de una comunidad que se reconoce en un territorio organizado y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio. En este sentido, el desarrollo territorial denota la escala geográfica del proceso y no tanto su sustancia.
- El desarrollo regional pretendería la transformación de un territorio regional en un sujeto colectivo. Un territorio, donde el progreso de la comunidad implica también que cada persona pueda alcanzar su plena realización, y un sujeto, que inicia un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y logra una percepción de pertenencia regional.

- El desarrollo local es un concepto sustantivo (contenido más que mero contenedor) que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños. Además, lo «local» solo cobra sentido cuando se le mira «desde afuera y desde arriba», en relación con un espacio más amplio.
- El desarrollo endógeno significa: la capacidad para transformar el sistema socioeconómico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. A su vez, la endogeneidad del desarrollo se plasma en cuatro planos: político, se identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes, diseñar y ejecutar políticas, y sobre todo, capacidad de negociar; económico, se refiere a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente; científico, la capacidad de un sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio; y cultural, como una suerte de matriz generadora de identidad socioterritorial (Boisier, 2003).

Podemos decir que si bien la participación no es un concepto central en algunas de las aproximaciones, sí juega en muchos casos un papel significativo. El calificativo que proponemos es el de «local» para unirlo al término de desarrollo humano, pero desde nuestra perspectiva integra algunas de las cuestiones de las otras tres corrientes (territorial, regional, endógena):

- La participación es importante en la territorialización del proceso, en los modos organizativos de ese territorio, y desde luego en los dispositivos político-administrativos de gobierno.
- La participación es fundamental en la delimitación y construcción social y colectiva de un espacio: sin participación no existe el sujeto colectivo del desarrollo regional y no es posible el fortalecimiento de la sociedad civil.
- Por último, el aprendizaje social y la regulación social se favorecen de una concertación participativa. Lo endógeno se refiere al hecho de partir desde lo local, y ahí la participación es clave respecto a la capacidad de decidir. Por su parte, el reconocimiento de las identidades locales habla, precisamente, de los grados en los que existe esa capacidad de decisión.

Por otro lado, según Carpio Benalcázar (2006), también es importante diferenciar entre las diferentes comprensiones de desarrollo local que hay en América Latina y sus respectivas visiones de la participación popular:

- Desde la perspectiva de la globalización, el desarrollo local es fundamentalmente económico y está orientado a aprovechar y potenciar los recursos existentes en un territorio, con eficiencia y eficacia para lograr competitividad en el mercado global. En esta versión, la participación es instrumentada para concertar la integración del paradigma de la globalización neoliberal.

- La visión de la municipalización del desarrollo local se afirma en los gobiernos locales como actores determinantes de los procesos de desarrollo, por tanto, son estos el eje articulador de las dinámicas participativas. El énfasis de este enfoque en el buen gobierno es formal, pues no cuestiona el modelo de desarrollo, las estructuras sociales y económicas cerradas y excluyentes, ni la naturaleza del Estado (Carpio Benalcázar, 2006). Además sería un enfoque excesivamente localista, sin estrategias de articulación con otros niveles.
- La perspectiva local-global, trataría de integrar varias dimensiones (económica, social, política, ambiental y cultural) y busca incidir en transformaciones democráticas a través de la articulación de las políticas nacionales con las locales.

Desde esta tercera visión, según el propio autor, para potenciar la participación ciudadana algunos elementos clave son: fortalecer la democracia participativa tejiéndola en una doble dirección, desde lo local y desde lo nacional; no perderse en el juego de las necesidades cotidianas y los ejercicios participativos limitados; partir de la realidad concreta que viven los actores locales; y construir ciudadanía con autonomía para proponer concertadamente una agenda propia de desarrollo.

Mientras que los ejercicios y los resultados de esa potenciación de la participación ciudadana más comunes serían: la planificación participativa; la elaboración participativa del presupuesto; los procesos de rendición de cuentas; la generación de espacios de concertación y gobernabilidad; la incorporación de competencias descentralizadas en los gobiernos locales; y en general, la comprensión de la participación como parte constitutiva de los procesos de desarrollo local guiada por una preocupación política por generar cambios (Carpio Benalcázar, 2006).

Para acabar, quisiera complementar el análisis con las reflexiones de Arocena (2006), que sitúa a la descentralización y al actor local como los dos grandes componentes del desarrollo local en el contexto latinoamericano. Y es que al mismo tiempo que se difundía el enfoque del desarrollo local por todo América Latina, también se multiplicaban las tendencias descentralizadoras, por ello, el autor advierte de que la descentralización es importante pero que sin un sistema denso en actores locales es solamente una cáscara sin contenido.

Sin la creación de actores locales y sin la generación de procesos de inclusión social que aseguren la apropiación de las legislaciones sobre descentralización por parte de las poblaciones, muchos esfuerzos han sido en balde. Entonces, el autor plantea la capacidad de actuación del actor local como la clave del desarrollo local, y en última instancia su proceso de constitución identitaria, ya que esta determina a menudo la caracterización de la agencia de estos actores (Arocena, 2006).

### **1.3. El desarrollo humano local y la participación**

El desarrollo humano local es un enfoque aún en construcción, que no es la mera yuxtaposición de desarrollo humano y desarrollo local, por lo que en estas líneas no

vamos a presentar un análisis sino unas ideas iniciales. Su punto de partida es la referencia al desarrollo humano (aunque no exclusivamente desde la comprensión del PNUD) y el trabajo desde lo local. En este sentido, la importancia de la participación popular es fundamental, por un lado para que el desarrollo humano y los horizontes de bienestar y de capacidades colectivas sean definidos por las personas, y por otro lado, porque el trabajo desde lo local requiere que estas se constituyan en agentes de su propio desarrollo. La existencia de la participación y capacidad de decisión ayuda a definir lo local y colectivo.

Las diversas experiencias existentes sobre desarrollo humano y desarrollo local, indican que el nuevo enfoque debe definir con mayor precisión el papel que le otorga a la participación. En ese sentido, queremos subrayar la necesidad de establecer una serie de condiciones y criterios que ayuden a que la participación popular conlleve a un mayor empoderamiento local. Esta cuestión excede el alcance de este artículo, así que tan solo mencionaremos algunas claves ya expresadas con anterioridad (Villalba, 2007) respecto a los criterios para una participación emancipadora en el desarrollo.

Estos criterios están relacionados con:

- la visión de la participación como un medio y un fin del desarrollo al mismo tiempo;
- el análisis de las relaciones de poder y las cuatro dimensiones del empoderamiento;
- el análisis de los espacios para la participación, sus interrelaciones, y los nuevos modelos de gobernanza, así como las estrategias diversas que los sujetos pueden implementar en espacios diferentes;
- el grado de autonomía de los procesos participativos;
- la inclusividad, representatividad y los canales de representación en dichos procesos;
- el análisis de la capacidad decisoria de los mecanismos participativos, su carácter vinculante, y la posterior rendición de cuentas;
- las formas decisorias y deliberativas, así como la generación y gestión de la información en los procesos participativos;
- la distinción de los momentos participativos y decisivos, y el carácter de proceso estratégico a medio/largo plazo del empoderamiento; y
- la elección variable y cambiante respecto a la pertinencia de la participación en función de su eficiencia.

## **2. Algunas experiencias en Ecuador**

En este apartado revisaremos algunas experiencias y análisis recientes en Ecuador que pueden ilustrar cuáles son los retos para aumentar la calidad de la participación

en los procesos de desarrollo, y cuáles las claves que permitan considerar la participación social como intrínseca al desarrollo humano local, y a su vez, como herramienta fundamental para el empoderamiento y sostenibilidad de cualquier proceso. Primero presentaremos muy brevemente los resultados de una encuesta sobre participación ciudadana<sup>91</sup>, particularmente en lo relativo a los gobiernos locales. Después, repasaremos algunas conclusiones sobre el empoderamiento y la participación de las mujeres en los gobiernos locales<sup>92</sup>. En tercer lugar, expondremos algunas ideas sobre el papel de la cooperación vasca en el fomento de la calidad de los procesos participativos en los espacios locales<sup>93</sup>.

## 2.1. Participación Ciudadana en los gobiernos locales

El informe de la SENPLADES (2010) basado en una amplia encuesta realizada durante el año 2008 repasa diferentes variantes de la participación ciudadana: el poder político; la participación no convencional (protestas, manifestaciones, etc.); la participación asociativa (sindicatos, asociaciones, comités barriales y de padres, cooperativas, organizaciones, juntas de agua, etc.); participación en la institucionalidad del Estado; participación en los gobiernos locales; y la gobernanza ciudadana.

En realidad, todas estas variantes son relevantes a efectos del Desarrollo Humano Local, y la mayoría de ellas transcurren en espacios locales. Aun así, nos centraremos en la participación en los gobiernos locales porque representa una de las experiencias más extendidas y porque ha sido una de las más estudiadas en Ecuador.

En lo relativo a los gobiernos locales, el informe plantea que han existido en el país tres formas de entender la participación ciudadana y la descentralización:

- 1) Desde una matriz neoliberal se ha planteado un Estado pequeño orientado hacia la racionalidad tecnocrática. Esta corriente ha buscado un sujeto social despolitizado, que actuara de manera funcional al sistema, y cuya participación estuviera siempre orientada a objetivos particulares sin connotación política.
- 2) Desde el fomento del desarrollo humano, se ha planteado que la búsqueda de oportunidades para todos/as necesita que el desarrollo sea efectuado por las personas y no solo para ellas, lo que haría necesaria su participación en la toma de decisiones.

---

<sup>91</sup> Encuesta sobre Participación Ciudadana realizada en el 2008 por la SENPLADES y el INEC, cuyos resultados están compilados en la publicación de la SENPLADES (2010) *Tendencias de la Participación Ciudadana en Ecuador*.

<sup>92</sup> Análisis correspondiente a Arboleda (2009), en el marco de una investigación realizada por la INSTRAW en diversos países de América Latina sobre el empoderamiento de las mujeres y la transversalización de género en los gobiernos locales.

<sup>93</sup> Análisis correspondiente a Villalba (2011), trabajo realizado en el seno de un grupo de investigación del Instituto Hegoa dirigido por Yolanda Jubeto.

- 3) Desde la izquierda social y política, se plantea una democracia radical, donde la participación ciudadana es la vía para la construcción del poder popular. En esta versión también podría incluirse las formas de democracia comunitaria derivadas de una visión plurinacional del Estado.

En cualquiera de los tres casos los gobiernos locales se han convertido en escenario de procesos participativos principalmente debido a su carácter de referente inmediato para la satisfacción de las necesidades de la población. Pero el éxito en la consecución de procesos participativos más estables y fuertes ha dependido de dos factores. El primero, una disposición clara del gobierno municipal por fomentar la participación, y en segundo lugar, de la existencia procesos con un nivel de organización social autónoma muy alto. Además, en términos porcentuales, la participación es mayor en municipios pequeños, ya sean de sierra o de costa, debido a una mayor cercanía con el gobierno local y, seguramente, a la existencia de mayores necesidades básicas insatisfechas.

En Ecuador estos procesos se iniciaron en 1992 en unos pocos municipios rurales y se fueron multiplicando lentamente por el país, en muchos casos de la mano del movimiento indígena y el movimiento político Pachakutik. Desde entonces, las experiencias de gobiernos locales alternativos no han sido muy numerosas, pero su potencialidad y efecto demostrativo ha sido muy fuerte, como en los casos de Cotacachi, Otavalo, Guamate, Nabón, Cuenca, y los Consejos provinciales de Tungurahua y Cotopaxi (SENPLADES, 2010).

El principal vehículo de la participación en estas experiencias ha sido la elaboración de planes de desarrollo. Un porcentaje muy alto<sup>94</sup> de cantones del país cuenta con estos planes y en su mayoría fueron elaborados entre 1996 y 2005 (SENPLADES, 2010). Pero es importante subrayar que en realidad, el porcentaje de población que ha participado en estos planes es muy bajo (1,36%), aunque por otro lado, el informe subraya que las personas que sí se han sumado al proceso parecen haber tenido una participación más o menos estable. De todas formas, vale la pena reseñar otro dato que a mi entender indica que lo importante no es simplemente medir cuánta gente participa, sino la calidad de la participación y su utilidad:

«El 60% de los [funcionarios municipales] entrevistados responde que sí existen o se van a crear mecanismos de control del plan, aunque, en tales mecanismos, no necesariamente participan miembros de la sociedad civil, sino autoridades o representantes de las mismas autoridades» (SENPLADES, 2010:151).

---

<sup>94</sup> El 79% de cantones encuestados cuenta con un plan. Resulta interesante observar que en la sierra el porcentaje es ligeramente superior a esta media (82%); en la amazonía muy superior (97%), y por tanto en la costa bastante inferior (67%), región esta última donde tan solo dos tercios de los cantones cuenta con un plan de desarrollo local.

Es decir, puede que la elaboración de los planes sea participativa, pero con el tiempo puede que no se cumplan, y que además no se puedan monitorear por parte de los y las participantes. De hecho, el mismo informe indica que si en vez de preguntar a los funcionarios municipales se le pregunta a la ciudadanía la impresión sobre el alcance de su participación y el cumplimiento de los planes es muchísimo más limitada.

El informe también indica que una de las principales causas para no tener programas municipales para fomentar la participación es el bajo presupuesto disponible. En consonancia con la escasez de recursos a escala cantonal, se constata que organismos nacionales como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), y adicionalmente organismos de cooperación internacional han incidido en el impulso de procesos participativos (SENPLADES 2010).

## **2.2. Empoderamiento y participación de las mujeres en los gobiernos locales**

Arboleda (2009) ubica en 1996 el despunte de las experiencias alternativas de gobierno que, basadas en procesos territorializados de participación y desarrollo, irán configurando la descentralización en la práctica. Al igual que en la reflexión de la SENPLADES, sitúa a los procesos de planificación local como una de las máximas expresiones participativas en estos gobiernos, pero en el informe de la INSTRAW, ella pone el foco en las oportunidades que dichos procesos brindan a las mujeres para presentarse en los espacios de decisión pública. En ese sentido apunta que, si bien los procesos participativos de elaboración de planes de desarrollo locales han constituido un escenario para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y la construcción de un tejido organizativo antes inviable, las relaciones de género y los intereses estratégicos de las mujeres todavía son un tema difuso en los propios planes.

«La planificación participativa, ha integrado necesidades de las mujeres y constituye un aporte crucial a su bienestar y al de sus familias [...] Sin embargo, muestra una valoración desigual y deficitaria entre las necesidades inmediatas y los intereses estratégicos de las mujeres. Por ello ha sido una plataforma insuficiente para facilitar la actuación de las mujeres como sujetas sociales y políticas y contribuir a cambios en las relaciones de poder» (Arboleda, 2009).

Otro tema fundamental respecto a la participación de las mujeres en los gobiernos locales es la ocupación de cargos electos. Arboleda señala que entre 1996 y 2009 una cuarta parte de todas las autoridades locales han sido mujeres, lo que indica un avance muy notable, en buena parte debido a la aplicación de mecanismos de acción positiva como la asignación de cuotas por sexo. Ahora bien, todavía queda un amplio camino por recorrer, por un lado respecto a seguir aumentando el porcentaje de mujeres, y por otro, respecto a la ocupación de los cargos uninominales de mayor poder, como las alcaldías, en las que evidentemente la paridad de cuotas no se aplica y por tanto siguen estando ocupadas en su mayoría por hombres.

En conclusión, los nuevos modos de gobernanza local han mostrado una mayor presencia de las mujeres en los diversos espacios participativos y, aunque muchas veces haya sido una representación fragmentada y no organizada, sí han conseguido posicionar demandas que se plasman en numerosos proyectos y servicios enfocados a las mujeres, y en menor medida, en políticas locales con enfoque de género (Arbolea, 2006).

### **2.3. La cooperación vasca y el fomento de los procesos participativos**

En el presente proyecto de investigación, el Instituto Hegoa ha estudiado los aportes de la cooperación vasca en el país entre 1998 y 2008, en lo concerniente a la equidad de género y los procesos participativos en el marco de procesos de desarrollo humano local. Cabe advertir de que no había organizaciones vascas presentes sobre el terreno, y entonces, eran las propias organizaciones ecuatorianas las responsables de la implementación de los proyectos, así que las ideas que presentamos a continuación corresponden a las experiencias de las propias organizaciones ecuatorianas, principalmente ubicadas en entornos rurales.

La primera idea importante es que la base de la participación popular es colectiva, así que se concibe al hecho de organizarse colectivamente como el sustrato para cualquier proceso participativo (Villalba, 2011). Esto explicaría en parte algunos de los bajos resultados sobre la participación en la nueva institucionalidad del Estado que presenta el informe de la SENPLADES, ya que algunos canales no han parecido ser muy compatibles con la participación de las organizaciones sociales.

La organización de la población es indispensable para desarrollar capacidades colectivas de acción, y para canalizar y posicionar exitosamente las demandas concretas. Pero a su vez, para la sostenibilidad de las organizaciones, y curiosamente también para su rendición de cuentas, una de las claves es el ejercicio de liderazgos comprometidos, formados y legítimos.

Otro elemento que refuerza la idea de la organización como pilar del empoderamiento y la participación, se refiere al hecho de que las mujeres a menudo pueden mejorar su situación y necesidades básicas por diversas vías, pero que la mejora de su posición y la atención de sus intereses estratégicos viene de la mano del aprendizaje de los procesos organizativos, de la ocupación de los espacios públicos y de la formación en capacidades de liderazgo (Villalba, 2011).

Una segunda idea responde a la necesidad de fortalecer a la Sociedad Civil y establecer alianzas entre actores. Para conseguir que la participación, por ejemplo en los planes de desarrollo local, desemboque en la apropiación de los procesos de desarrollo y en el empoderamiento a través de estrategias endógenas, es fundamental que se fortalezca a las organizaciones de la sociedad civil, y sobre todo, se establezcan alianzas que permitan aumentar la escala de actuación de estas entidades, mejorando así su capacidad de incidencia, cabildeo y exigencia de rendición de cuentas frente a las instituciones.

Además, al fortalecer a las organizaciones sociales, si la participación popular en los asuntos públicos no se da por la vía de la *invitación* de las instituciones, esta puede vehiculizarse por *irrupción* de las organizaciones en un escenario de nueva gobernanza.

Paradójicamente, la tercera clave nos indica la necesidad de fortalecer a las instituciones locales, orientando su actuación hacia la radicalización de la democracia. Es decir, no se trata de fortalecer a la Sociedad Civil simplemente para que sea *más fuerte* que la institucionalidad pública y decantarse por una visión comunitarista del desarrollo, sino de que las organizaciones sociales continúen su pugna permanente por la democratización profunda de las instituciones mediante estrategias diversas, confrontándolas, incidiendo en ellas, abriendo espacios, o participando en las mismas (Villalba, 2011). Esta comprensión mutua entre actores sociales y estatales es si cabe más urgente e importante en el contexto ecuatoriano actual, en el que el Estado en sus diferentes niveles y expresiones ha retomado el rol de promotor del desarrollo, y por tanto, muchas organizaciones y ONG que se dedicaban a suplir las carencias del Estado deben reorientar y readecuar sus actividades.

Para que la participación popular conlleve al empoderamiento y a la consecución de mejores condiciones de vida, el fortalecimiento institucional no debería ser un instrumento técnico o formal, sino una propuesta normativa encaminada a la consecución de una gestión más abierta, plural y diversa, y en sintonía con una gobernabilidad democrática.

Ahora bien, el mutuo entendimiento entre sociedad civil e instituciones no está exento de complicaciones. Muy a menudo las organizaciones sociales tienen que lidiar con problemas de corrupción, clientelismo, escasa rendición de cuentas, burocracia, rápida alternancia de proyectos políticos, incoherencia de políticas entre diferentes instancias o su falta de coordinación entre diversos niveles de gobierno, etc. Y por si esto fuera poco, son varios los casos en los que la legitimidad social de las organizaciones casi ha sido cooptada por los partidos políticos en el poder.

### 3. Conclusiones

Varios elementos teóricos corroboran la centralidad de la participación ciudadana en los procesos de desarrollo humano y desarrollo local. Sin embargo, persisten tensiones en cuanto a la concepción y alcance de esta participación, cuestiones que el enfoque de desarrollo humano local debería ayudar a esclarecer, fomentando una participación más diversa, autónoma, transformadora, de mayor calado, y que conduzca al empoderamiento local a través de una mejor rendición de cuentas.

Estas tensiones se constatan en la práctica sobre el terreno durante las dos últimas décadas en Ecuador, donde muchas experiencias participativas interesantes se han plasmado en el ámbito local. Desde los noventa, las experiencias innovadoras en la

gestión participativa de los gobiernos locales, según Ospina (2006), vinieron en su mayoría de la mano de autoridades indígenas, que pretendían así marcar un sello propio en la gestión y construir un nuevo tipo de democracia. Estas innovaciones en los gobiernos locales y en la gestión del desarrollo local, ocurrían mientras en el ámbito nacional se producían problemas de gobernabilidad y de planificación del desarrollo. En ese contexto, según Ortiz (2004), las ideas centrales de la nueva democracia local eran: a) el tejido social es la clave que posibilita las transformaciones; b) existe una relación tensa aunque beneficiosa entre democracia representativa y participativa; c) la democracia no descansa solo en las formas y procedimientos, sino que el proceso implica la construcción de nuevos contenidos de desarrollo.

Ahora bien, pareciera que la apertura de la gestión desde los gobiernos locales es la más válida herramienta participativa posible, pero el hecho de que gran parte de las investigaciones y fondos se hayan centrado en tal aspecto no corrobora necesariamente esa tesis. En los tres ejemplos mostrados se encuentran limitaciones y problemas correspondientes a las instituciones locales, y se plantea el fortalecimiento de la sociedad civil, o la existencia de una fuerte organización social autónoma, como una de las principales garantías para una participación efectiva y transformadora. Lo que sí está claro es que en cualquiera de las dos vertientes, el fortalecimiento institucional o el de la sociedad civil, hace falta seguir trabajando por el empoderamiento de las mujeres.

En Ecuador, tras la Constitución del año 2008 se ha abierto un escenario de cambio en el que muchas de esas tensiones podrían ser superadas. El problema del localismo podría enfrentarse desde las nuevas visiones de articulación de los territorios y la planificación multinivel del desarrollo, la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa podría ser uno de los hitos en ese camino. El problema de la instrumentalización de la participación podría superarse debido a la concepción del poder ciudadano y las múltiples vías participativas que abre la Constitución, muchas de las cuales siguen privilegiando el espacio local. De todas formas, debido al carácter inherentemente ambiguo de la participación, siguen haciendo falta criterios y condiciones que guíen los procesos participativos hacia una orientación emancipadora (Villalba, 2007). Más aún en Ecuador, dada la estimulante aunque titánica tarea de construir un nuevo paradigma en torno al concepto de *Su-mak Kawsay*, vida plena en armonía, o buen vivir.

## Bibliografía

- ALKIRE, Sabina, «Dimensions of human development» en *World Development*, n.º treinta (2002), Vol. 2, pp. 181-205.
- ALKIRE, Sabina, «Human Development: Definitions, Critiques, and related Concepts» en *Human Development Research Paper*, n.º 1 (2010). UNDP.
- ARBOLEDA, María (et. al.) *Valoración del empoderamiento de las mujeres y la transversalización de género en los gobiernos locales. Estudio de Costa Rica, Cuba, Ecuador y México*. Nairobi: INSTRAW, ONU-Habitat, 2009.
- AROCENA, José, «Descentralización y actor local: el estado de la cuestión» en CARPIO, Patricio (comp.) *Retos del Desarrollo Local*. Quito: ILDIS, OFIS, ABYA-YALA, Fundación Esquel, 2006.
- BOISIER, Sergio, «Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?» en Boisier Sergio, *El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad de la información*. Santiago de Chile, PUCC, 2003.
- BOISIER, Sergio, «¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización», *Revista de la CEPAL*, n.º 86 (2005), pp. 47-62.
- CARPIO, Patricio (comp.) *Retos del Desarrollo Local*. Quito: ILDIS, OFIS, ABYA-YALA, Fundación Esquel, 2006.
- DUBOIS, Alfonso, *Equidad, Bienestar y Participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro*. Bilbao: Hegoa, 2000.
- ORTIZ, Santiago, *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO-Ecuador, 2004.
- OSPINA, Pablo (coord.) *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos, 2006.
- PNUD, *Informe mundial sobre Desarrollo Humano (1990, 1993, 2002, 2010)*.
- SENPLADES, *Tendencias de las Participación Ciudadana en el Ecuador*. Quito: SENPLADES, 2010.
- VILLALBA, Unai, «Condiciones para una participación emancipadora en el desarrollo», 2007.  
Disponible en: [http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/2\\_D.Humano\\_Local/12\\_Unai-Villalba.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/2_D.Humano_Local/12_Unai-Villalba.pdf) (consultado el 2 de junio de 2011).
- VILLALBA, Unai, *Análisis de la cooperación vasca en Ecuador 1998-2008. Aportes sobre desarrollo humano local, equidad de género y participación social*.





El objetivo principal de esta publicación consiste en aportar elementos claves de carácter teórico-práctico para la mejora de la calidad de la cooperación descentralizada vasca. El hilo conductor que guía todas las aportaciones incluidas es la reflexión en torno a dos ejes fundamentales del desarrollo humano local, la equidad de género y la participación social, con el fin de que sirvan para avanzar tanto en el desarrollo teórico de esta propuesta como en sus aplicaciones más prácticas. En algunos casos la reflexión es eminentemente teórica y, siempre con la mirada puesta en el futuro, se trata también de recuperar aportaciones de propuestas planteadas en el pasado. En otras el objetivo es estudiar y extraer lecciones de experiencias más vinculadas a realidades concretas. Las iniciativas analizadas corresponden fundamentalmente a Ecuador, Guatemala y la RASD, países en los que se ha centrado la investigación base de este libro.

Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, es una organización que, desde su identidad como universidad y asociación civil, trabaja en la promoción del desarrollo humano, desde sus dimensiones políticas, socioeconómicas, culturales, medioambientales y de género. Define como misión construir, proponer y aplicar, desde el pensamiento crítico, marcos teóricos, procesos y estrategias alternativas de desarrollo humano y de cooperación transformadora.

La actividad del Instituto Hegoa se desarrolla en el ámbito de la docencia y la investigación, la educación para el desarrollo, la asesoría técnica y la consultoría. Dispone, así mismo, de un centro de documentación especializado en dicha temática accesible a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.