

revista española de

desarrollo y cooperación

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

EQUIPO EDITORIAL

DIRECCIÓN

José Ángel Sotillo Lorenzo (*Universidad Complutense de Madrid*)

CONSEJO ASESOR

- David Álvarez Rivas (*Universidad Complutense de Madrid*)
Carmelo Angulo Barturen (*Universidad Camilo José Cela*)
Javier Bernabé Fraguas (*Universidad Complutense de Madrid*)
Daniel Boyano Sotillo (*consultor de organizaciones de la sociedad civil*)
Ígor Filibi López (*Universidad del País Vasco*)
Jorge García Burgos (*investigador del IUDC-UCM*)
Juncal Gilsanz (*investigadora del IUDC-UCM*)
Felipe González A. (*Universidad del País Vasco*)
Dolores Martín Villalba (*experta en gobernanza y desarrollo*)
Almudena Moreno (*Alianza por la Solidaridad*)
Leire Pajín (*consultora de organismos internacionales*)
Jorge Quindimil (*Universidade da Coruña*)
Carlos Ramos (*consultor internacional*)
Juan Manuel Toledano (*consultor internacional*)

COORDINACIÓN EDITORIAL

- Leticia Bendelac Gordon (*IUDC-UCM*)
Tahina Ojeda Medina (*IUDC-UCM*)

CONSEJO DE REDACCIÓN

- Bruno Ayllón Pino (*Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional*)
Guy Bajoit (*Universidad Católica de Lovaina, Bélgica*)
Enara Echart Muñoz (*Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro, Brasil*)
Juan Pablo Prado Lallande (*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México*)
Irene Rodríguez Manzano (*Universidad Santiago de Compostela, España*)
Eugenio Sánchez Alcázar (*Universidad de Murcia, España*)
Javier Surasky (*Universidad Nacional de La Plata, Argentina*)

El listado de evaluadores externos de la REDC se encuentra disponible en la web del IUDC-UCM: www.iudc.es

ISSN: 1137-8875 | D.L.: M-21909-1997

La REDC se encuentra en los siguientes índices, bases de datos, colecciones y resúmenes: Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades (RESH), LATINDEX, Ciencias Sociales y Humanidades del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ISOC), Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE), Matriz de información para la evaluación de revistas (MIAR) y EBSCO.



Cómo contactar con el IUDC-UCM:

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)**

Calle Donoso Cortés nº 65- Sexto, 28015 Madrid
Teléfono: (+34) 913946409 / Fax: (+34) 913946414
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es; www.ucm.es/info/IUDC

Síguenos en:



revista española de
**desarrollo
y cooperación**

nº 39

Invierno de 2017

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

Sumario



TEMA CENTRAL: EL DESARROLLO A DEBATE

- 9 Imaginarios sobre el desarrollo en América Latina: entre la emancipación y la adaptación al capitalismo
Breno Bringel y Enara Echart Muñoz
- 27 25 años de debates sobre postdesarrollo: un balance crítico
Yesica Álvarez
- 39 El sentido de la teoría crítica del desarrollo: entre las ideas y las creencias
Guillermo Otano Jiménez
- 53 El desarrollo desde la cultura
Alfons Martinell Sempere
- 67 Las resistencias al género en el desarrollo: brechas entre discursos y prácticas de las ONG de desarrollo
Lorena Pajares Sánchez
- 81 Modelo postdesarrollista de cooperación para la intervención social con menores en contextos de riesgo en Tetuán-Marruecos
José David Gutiérrez y Javier Diz Casal
- 95 La falta de consolidación de un modelo capaz de cumplir con las expectativas de desarrollo en Haití (1990-2013)
Jordi Feo Valero

109El movimiento sindical árabe como agente de desarrollo: los casos de Túnez y Egipto
Alejandra Ortega Fuentes

121Derecho al desarrollo. Informe del Secretario General y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OTROS TEMAS

127Acuerdo de Paz de La Habana y cooperación internacional para el desarrollo en Colombia
Juana García Duque

137El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (ATP) en el panorama regional latinoamericano
Giuseppe Lo Brutto

149La sostenibilidad de la cooperación universitaria al desarrollo española
Ximo Revert Roldán

SECCIONES FIJAS

165La AOD 'en funciones': España enfrenta una mayor parálisis si cabe ante sus compromisos internacionales de cooperación para el desarrollo
Kattya Cascante Hernández

175Incertidumbre y conflicto en un mundo convulso. En búsqueda de la agenda del desarrollo, segundo semestre de 2016
Juan Pablo Prado Lallande

187Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (mayo a septiembre de 2016)
Javier Surasky

RESEÑAS

200Development Discourse and Global History: From Colonialism to the Sustainable Development Goals
Juan Tellería

tema central

EL DESARROLLO A DEBATE



1

Imaginarios sobre el desarrollo en América Latina: entre la emancipación y la adaptación al capitalismo

Imaginaires on development in Latin America: between emancipation and adaptation to capitalism

BRENO BRINGEL Y ENARA ECHART MUÑOZ*



PALABRAS CLAVE

Desarrollo; Capitalismo; Teorías; América Latina; Imaginarios.

RESUMEN Este artículo se propone discutir las disputas de sentido por los imaginarios del desarrollo en América Latina a través de la tensión entre autonomía/emancipación y adhesión/adaptación al desarrollo capitalista. El objetivo es analizar cómo estos imaginarios son creados, resignificados y contestados en diferentes momentos históricos a partir de irrupciones teórico-discursivas, pero también práctico-políticas.

KEYWORDS

Development; Capitalism; Theories; Latin America; Imaginaries.

ABSTRACT This article aims to discuss the struggles about the imaginaries of development in Latin America, towards the tension between autonomy / emancipation and adhesion / adaptation to capitalist development. The aim is to analyze how these imaginaries are created, resignified and constested in different historical moments from theoretical-discursive irruptions, but also practical-political ones.

* **Breno Bringel** es profesor del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP-UERJ) y directeur d'études associé en el Collège d'études Mondiales de la Fondation Maison des Sciences de l'homme (MSH) de París.

Enara Echart Muñoz es profesora de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (UNIRIO) e investigadora asociada del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM).

MOTS CLÉS

Développement; Capitalisme; Théories; Amérique Latine; Imaginaires.

RÉSUMÉ Cet article vise à discuter les disputes sur les imaginaires du développement en Amérique Latine, à travers la tension entre autonomie / émancipation et adhésion / adaptation au développement capitaliste. L'objectif est d'analyser comment ces imaginaires sont créés, re-signifiés et contestés à différents moments historiques à partir d'irruptions théoriques-discursives, mais aussi pratiques-politiques.

El desarrollo como promesa incumplida de la modernidad: entre la adaptación y la emancipación

Desde mediados del siglo XX, las teorías del desarrollo estuvieron siempre acompañadas en América Latina por prácticas políticas y disputas concretas sobre los sentidos y los imaginarios atribuidos al “desarrollo”. Si bien Europa vivió su proceso de industrialización un siglo antes, beneficiada por el despojo de la colonización, en América Latina el impulso industrializador y modernizante —asimétrico y desigual— se produjo tras el final de la Segunda Guerra Mundial en el marco de una transición demográfica acelerada.

Se trata de una inflexión global histórica de fuertes confluencias entre actores, instituciones y proyectos diversos, bien como de una saturación de significaciones alrededor de las orientaciones políticas y teóricas que, aunque muy distintas, insertaron el “desarrollo” en el centro de las agendas intelectuales y políticas. En este contexto:

- 】 Se crean varias organizaciones internacionales —tales como el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), entre otras— y una arquitectura sistémica que, junto a algunos Estados y varias otras organizaciones bilaterales, institucionaliza la cooperación internacional para el desarrollo (CID) con el objetivo de promover el “desarrollo” (entendido como progreso económico) y la “cooperación” Norte-Sur.
- 】 Proliferan las instituciones regionales —como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— orientadas a la acción y al pensamiento sobre el desarrollo desde la perspectiva de los países “en desarrollo”, tratando de interpretar las razones del “subdesarrollo” y la “heterogeneidad estructural” de las economías de la región a partir de una mirada histórico-estructural.
- 】 Se institucionalizan las Ciencias Sociales en América Latina. Más allá de la prominencia de los casos nacionales de Argentina, Brasil, Chile, México y

Uruguay, destaca la creación de un circuito latinoamericano editorial, de instituciones, centros formativos y de investigación, que buscó analizar América Latina como unidad de análisis compleja y el “desarrollo” como elemento transversal y aglutinador de agendas de investigación diversas (que oscilaron desde el funcionalismo al marxismo) orientadas al cambio social en la región: actores sociopolíticos, estratificación y movilidad social, industrialización y urbanización, migraciones, relaciones laborales, etc.

- ▮ Emergen una serie de políticas sociales y económicas reformistas altamente centradas en el Estado que, retroalimentadas por los diagnósticos y estudios del momento, fomentaron el “desarrollismo” y el modelo de sustitución de importaciones en la práctica política a través de la expansión urbano-industrial.
- ▮ Se llevan a cabo una serie de luchas sociales y políticas más radicales, inspiradas por el antiimperialismo, el anticapitalismo, el nacionalismo revolucionario y matrices político-ideológicas que trataron de ir más allá del reformismo desarrollista para implementar cambios profundos en la estructura social y económica. El caso de la Revolución Cubana es el más emblemático, pero podrían sumarse una serie de conflictos, guerra de guerrillas y movimientos que buscaron disputar los rumbos políticos y construir el socialismo.

De esta manera, en el marco de la creciente influencia norteamericana en el mundo y del aumento de la bipolarización fruto de la Guerra Fría, el desarrollo emerge como el principal imaginario social y geopolítico en disputa en América Latina. Esta centralidad del desarrollo en las agendas políticas e intelectuales latinoamericanas ha sido analizada hasta la saciedad, sea desde estudios dedicados a la dimensión propiamente académica del debate, en general más teórica y abstracta; sea desde su perspectiva más aplicada, política y técnica (vinculada, por ejemplo, a la CID), por más que, como hemos visto, todas estas dimensiones estén interrelacionadas.

Sería prácticamente imposible, de hecho, hacer un “estado del arte” sobre los debates alrededor del desarrollo en la actualidad. Sin embargo, tras tres décadas de la Declaración del Derecho al Desarrollo (1986) y después de la caída del Muro de Berlín, nos gustaría en este ensayo cuestionar una tendencia general del debate contemporáneo sobre el tema, a saber: una cierta reificación del desarrollo, tratado de forma cada vez más especializada, adjetivada y limitada. En otras palabras, se podría decir que una de las tensiones clásicas de la modernidad que siempre tuvieron fuerte influencia sobre la teoría y la práctica del desarrollo —la relación entre adaptación y emancipación— ha sido progresivamente desplazada por miradas que tienden a constreñirlo a matices y propuestas ancladas en el desarrollo capitalista.

Dicha tendencia tiene, al menos, dos implicaciones directas. En primer lugar, supone asumir la inevitabilidad de una visión capitalista del desarrollo, a pesar de que algunos autores —como Arturo Escobar (1996) o Gilbert Rist (2002)— han buscado romper con esta visión desde un punto de vista discursivo, mientras ciertos movimientos sociales —sobre todo aquellos territorializados de base comunitaria y rural— lo han

hecho en el terreno de las disputas sociopolíticas, tratando de crear e imaginar no solo alternativas *de* desarrollo, sino también *al* desarrollo capitalista. En segundo lugar, implica un olvido de las tradiciones teóricas críticas del desarrollo que contribuyeron para ubicar el debate en términos geopolíticos, estructurales y sistémicos y bien podrían ser actualizadas para entender las estrategias del Estado y de actores políticos y económicos diversos.

Obviamente, no se trata sencillamente de rescatar de forma acrítica las alternativas anarquistas, comunistas y socialistas al desarrollo de antaño, incluso porque también hay mucho que aprender de los errores y de las derrotas de la izquierda. Los ejes de conflicto de las sociedades contemporáneas son más diversos, así como lo son también las identidades, las subjetividades y los sujetos políticos. Esta pluralidad y la dificultad de generar discursos abarcadores en tiempos de fragmentación no puede, sin embargo, ser óbice para la negación de un horizonte de posibilidades distinto al actual. Políticamente, la generación de inteligibilidad y de transversalidad por parte de las experiencias anticapitalistas mundiales es un desafío central. Igualmente, en un plano más teórico, es importante pensar que las disputas políticas y sociales en América Latina en torno al desarrollo se han vinculado —y siguen vinculándose— a concepciones distintas de autonomía y de cambio social.

Castoriadis (1975) propuso que en su proceso de activación política, los movimientos sociales aparecen como actores que oscilan entre la adhesión y el alejamiento del proyecto de autonomía y su capacidad para poner límites al capitalismo. La autonomía como proyecto debe ser entendida como algo relacional, es decir, siempre se es autónomo en relación a otro actor, una institución, un proyecto, una visión de mundo o un imaginario. Eso quiere decir que la autonomía no puede asociarse solo a la delimitación de una comunidad y de una territorialidad entendidas como espacio de exterioridad (al Estado o al capitalismo, por ejemplo), sino también —y sobre todo— a la dimensión de la significación y la disputa de sentido.

El proyecto de autonomía en la modernidad podría limitarse de cuatro maneras principales, según Castoriadis: por su contaminación por el imaginario del progreso; la tendencia a la burocratización; la transformación de los movimientos sociales en lobbies; el fracaso en establecer de forma permanente su propia aspiración. Aunque los movimientos sociales y políticos han buscado en América Latina y en todo el mundo poner límites al imaginario capitalista y construir un imaginario de autonomía, es importante entender las relaciones ambivalentes y complejas entre estos imaginarios, que implican dinámicas de cooptación, conflictos, disputas y mutación. De esta manera, la expansión del capitalismo a todas las esferas de la vida social puede ser frenada por la actuación de los movimientos sociales, pero estos también son afectados, de diversas maneras, por el capitalismo.

En términos históricos y teóricos, Marx (2009 [1852]) y el propio Castoriadis (1998) mostraron con bastante precisión las imbricaciones complejas entre los imaginarios

de la autonomía y del capitalismo al tratar, por ejemplo, cómo algunos movimientos obreros asumieron el imaginario del progreso y la creencia de que el crecimiento ilimitado del desarrollo y de la producción también serían decisivos para la emancipación. Por otro lado, el Estado —como actor político hegemónico en la modernidad— y las fuerzas productivas constantemente absorben las demandas y las construcciones de los movimientos sociales y políticos más radicales, tratando de incorporarlos al sistema y de vaciar el significado original de sus prácticas y demandas más subversivas.

De este modo, la tensión entre autonomía/emancipación y adhesión/adaptación es central, pero altamente compleja y no puede ser enfrentada de manera simplista, como muchas veces se hace, bien al entender —en un extremo— los movimientos sociales y los proyectos autónomos como actores absolutamente exteriores a la modernidad y al capitalismo bien —en otro polo— al sugerir que no existen alternativas al desarrollo del capitalismo en la actualidad. En este sentido, existe una lucha constante de sentido por los imaginarios del desarrollo y es fundamental analizar cómo estos son creados, resignificados y contestados en América Latina en diferentes momentos históricos a partir de irrupciones teórico-discursivas, pero también práctico-políticas¹.

Estos imaginarios, además, no son únicamente sociales, sino también geopolíticos. En su brillante libro *Orientalismo*, Edward Said (2007 [1978]) enfatizó la importancia de tomarse en serio las “geografías imaginadas”, entendidas no como falsas, sino como percibidas. En la historia de la modernidad, son muchas las imágenes, las ideas, los textos y los discursos que llevaron a la consolidación del desarrollo como un imaginario geopolítico vinculado a un mundo de Estados. La construcción de políticas desarrollistas, de la cooperación interestatal y de “comunidades imaginadas” nacionales (Anderson, 1993) ha contribuido enormemente a vincular el desarrollo a los Estado-nación, aunque diferentes teorías críticas, como las del sistema-mundo (Wallerstein, 2006), han advertido que lo que se desarrolla no es un país, sino un patrón de poder. Ante estas disputas geopolíticas, el imaginario geopolítico moderno (Agnew, 2005) se relaciona con construcciones espacio-temporales en las cuales diferentes proyectos políticos buscan visualizar el mundo como un todo, construyendo jerarquías y delimitando territorios, pero también creando instituciones significadas, símbolos y representaciones.

Imaginarios en disputa: crisis y alternativas de (y al) desarrollo en América Latina

Veremos a continuación cómo en América Latina los imaginarios sociales y geopolíticos estuvieron vinculados a tres momentos y concepciones principales del desarrollo. Al analizarlas a partir de la tensión adaptación/emancipación al capitalismo, se

¹ Hemos realizado un recorrido semejante, pero más acotado a las relaciones entre movimientos sociales y desarrollo, en Bringel y Echart (2015).

buscará identificar tendencias, transformaciones y aperturas posibles en el escenario contemporáneo.

Del imaginario modernizador a los intentos de ruptura con la dependencia

Las primeras propuestas para alcanzar el desarrollo, tanto las liberales como las keynesianas, fueron claramente una estrategia de dinamizar el capitalismo. En el contexto del post-Segunda Guerra Mundial, era importante para el bloque capitalista ganar aliados, incluyéndolos en la promesa del progreso (tal como establece el punto IV del discurso del entonces presidente estadounidense Truman, en 1949), y contener así el avance del comunismo. Se inicia con ello la maquinaria global del desarrollo, pero también la irradiación de un imaginario que inferioriza a los pueblos del Sur, que pasan a ser definidos —siempre en el espejo del “capitalismo avanzado”— por sus carencias, es decir, por su subdesarrollo. Las teorías de la modernización, difundidas en ese momento, explicaban las fases por las que los países en desarrollo deberían pasar para alcanzar la situación de los países occidentales: son las etapas del crecimiento de Rostow (1961) para que la sociedad tradicional consiga convertirse en una de alto consumo de masas.

Las críticas desde América Latina a esa perspectiva no se hicieron esperar. Ya desde la CEPAL, Prebisch (2014 [1948], 1988) apuntaba a la necesidad de mirar más allá de los factores internos que supuestamente impedían el despegue de las sociedades tradicionales para entender las relaciones de intercambio desigual que se configuraban entre los países del centro y de la periferia. Para él, el subdesarrollo de las sociedades periféricas derivaba del posicionamiento que estas tenían en las relaciones internacionales, caracterizado por la desigualdad comercial. Frente a eso, las sociedades latinoamericanas deberían dinamizar el mercado interno, superando la tendencia a la precarización de la economía, apoyando la industrialización y mejorando las inversiones productivas para subsanar el desequilibrio interno entre el gasto y la acumulación de capital. Esta propuesta supuso una dura crítica a los recetarios del desarrollo impuestos desde los países del centro y sus instituciones, como el Banco Mundial, al ofrecer una interpretación propia. A pesar de ello, no adopta una perspectiva emancipadora: la autonomía sería únicamente una forma de mejorar el posicionamiento sistémico con vistas a unirse a la ruta del desarrollo, es decir, no escaparía a las lógicas del sistema mundo capitalista, aunque se posicionaría dentro de él en condiciones más favorables.

Parte de las teorías de la dependencia surgidas a finales de los años 1960 profundizarían en esta línea (Cardoso y Faletto, 1969) con una crítica histórico-estructural de la visión de las sociedades tradicionales y modernas como etapas de la modernización, que no se adecuaba a las características y condiciones históricas latinoamericanas. El desarrollo y el subdesarrollo no son vistos aquí como etapas, sino como posiciones en la estructura económica internacional de producción, intercambio y distribución. El desarrollo es entendido como resultado de la interacción entre grupos sociales, es decir, como cambios en esas estructuras de dominación, en las relaciones de dependencia, para mejorar la inserción en el mercado mundial.

En una perspectiva distinta, existieron dentro del pensamiento dependentista propuestas más críticas, de ruptura con el orden capitalista (Marini, 1977; Santos, 2000; Bambirra, 2013). A partir de una perspectiva marxista, el subdesarrollo pasó a ser entendido no solo como una posición sistémica, sino como consecuencia del propio desarrollo de los países del centro, abogando en muchos casos por la desconexión o, incluso, por la “revolución permanente”, en el caso de aquellos que reactualizaron desde la periferia capitalista las tesis de Trotsky sobre el desarrollo desigual y combinado. Son diversas las posiciones sobre el desarrollo en el marxismo, aunque convergente el impulso transformador en este momento histórico por generar modelos económicos no capitalistas, ya que el desarrollo (capitalista) para los países periféricos sería un camino no solo imposible, sino también indeseable.

Para Marini (1977), por ejemplo, la mejoría de la situación de los países periféricos no pasaría por el incremento de la productividad del trabajo, en la medida en que la propia acumulación de capital se da por la sobreexplotación de los trabajadores. Asimismo, la supuesta internacionalización del mercado interno, como forma de mejorar la inserción internacional, estaba dando lugar a una internacionalización del sistema productivo para integrarlo en la economía capitalista mundial, a través de la desnacionalización de sus principales sectores, favoreciendo aquellos atractivos para la inversión de las empresas extranjeras, en detrimento de las necesidades de las poblaciones. El Estado actuaría como dinamizador de este proceso, fomentando la internacionalización del capital y su inserción en el capitalismo. Igualmente, Marini llama la atención sobre el surgimiento de centros medianos de acumulación, con una lógica “subimperialista”, como Brasil o México, que en su intento de adaptación contribuyen a fortalecer y a dinamizar el propio sistema capitalista, siendo necesaria, para la superación del atraso y de la dependencia, la supresión del capitalismo.

A pesar de la centralidad del Estado como espacio de lucha por la autonomía en América Latina, es importante resaltar la importancia que daban estas interpretaciones a la unión del Tercer Mundo contra el imperialismo del centro. En este momento, fueron muchas las conexiones entre los procesos de descolonización en África y las luchas revolucionarias y guerrilleras que no necesariamente pasaban por la mediación de las propuestas socialistas soviéticas en el contexto de Guerra Fría. Se iniciaba el Movimiento de los No Alineados y la definición de los principios que servirían de inspiración a las prácticas de cooperación Sur-Sur (Surasky, 2015), al tiempo que emergían propuestas de creación de un Nuevo Orden Económico Internacional. El discurso de Fidel Castro ante las Naciones Unidas en 1979 es paradigmático de ese periodo. También ganan fuerza los movimientos de solidaridad internacionalista como forma de construir un frente de resistencia al capitalismo, al neocolonialismo y al imperialismo.

Los debates sobre colonialismo e imperialismo estuvieron presentes no solo en la práctica y en los discursos políticos, sino también en las elaboraciones intelectuales sobre el desarrollo. En esta línea, pero con foco mayor en el ámbito interno que internacional, las teorías del colonialismo interno también van a negar la premisa

de que el atraso de las sociedades latinoamericanas sea causado por la falta de desarrollo. Merecen destaque las críticas de Rodolfo Stavenhagen a esa supuesta dualidad de las sociedades latinoamericanas y a la posibilidad de superación a través de la modernización de las áreas rurales. Para Stavenhagen (1981 [1965]), las relaciones entre lo arcaico y lo moderno “representa el funcionamiento de una sola sociedad global en la que ambos polos son partes integrantes”. En otras palabras, el desarrollo de unos se hace a expensas del subdesarrollo de los otros, de la misma forma que en el colonialismo el desarrollo de las metrópolis se construía sobre la explotación de las colonias. El desarrollo, desde estas premisas, debe pasar necesariamente por la superación de ese colonialismo interno que estructura las sociedades latinoamericanas. González Casanova (1963) profundizó en las características del colonialismo interno como categoría analítica, entendiendo que las independencias de las colonias no alteran súbitamente su estructura interna e internacional, sino todo lo contrario: sus principales características se mantienen (economía complementaria y supeditada a los países del centro, falta de integración económica interna, dependencia de un sector dominante —minero o agrícola—, explotación de mano de obra barata, bajos niveles de vida, sistemas represivos y violentos, alta desigualdad interna e internacional, discriminación racial, cultura local discriminada, etc.).

Es posible extraer una lección importante de este debate: el desarrollo, en el plano internacional, ocurre dentro de una estructura colonial que, lejos de agotarse en sus configuraciones y dinámicas, substituye los actores de la dominación. La grave exclusión que sufren las poblaciones indígenas y afrodescendientes en las sociedades latinoamericanas es sintomática de la permanencia de esas estructuras. También la persistente visión de lo originario como traba al desarrollo por parte de las elites, por más que eso haya sido matizado en el cambio de siglo. De este modo, cabe preguntarse cuál es, de hecho, la población que participa de los procesos de desarrollo, para entender si estos caminan hacia la adaptación o la autonomía frente a las estructuras del colonialismo interno.

Del imaginario globalófico a la adjetivación y la negación del desarrollo

A pesar de la fuerza de estas miradas críticas al desarrollo, el agotamiento del modelo de industrialización por substitución de importaciones y el fracaso de las opciones revolucionarias de aquella época hicieron que estas perdieran espacio en los debates y disputas sobre el desarrollo en la década de 1980. Posteriormente, la caída del Muro de Berlín inauguró un nuevo imaginario social y geopolítico basado en la idea de la inexistencia de alternativas al capitalismo (el *There is no alternative* de Margaret Thatcher), proclamando el triunfo de la globalización neoliberal y limitando con ello la construcción de horizontes rupturistas. Este escenario vino acompañado de una reedición de las teorías de la modernización, seguidas de la aplicación práctica del recetario de ajuste estructural conocido como Consenso de Washington (privatización, liberalización, austeridad, ajuste fiscal, etc.) en las décadas de 1980 y 1990. El neoliberalismo empieza a ganar fuerza en la región, devolviendo la centralidad del desarrollo al mercado y limitando el papel del Estado al carácter gerencial y de control.

Ante esa ofensiva del capitalismo neoliberal, y sus graves consecuencias sociales y ambientales en la región, para muchos, la reconstrucción de un pensamiento crítico y de una acción política alternativa pasaría por la recuperación del papel de Estado en los procesos de desarrollo, reeditando algunas premisas anteriores bajo el paraguas del “neodesarrollismo”. Se trata aquí de superar la visión de la gobernabilidad y la eficacia del Estado mínimo, defendiendo el papel del Estado en la distribución y la importancia de las políticas sociales para el desarrollo.

En las nuevas pugnas por los sentidos e imaginarios del desarrollo, se pasa a insistir en la necesidad de pensar el desarrollo no solo como sinónimo de crecimiento económico, lo que lleva a diversas adjetivaciones, tales como *desarrollo humano*, que pone el foco en las personas, en la calidad de la vida y en las oportunidades; y *desarrollo sostenible*, cuyo epicentro está en la relación con el respeto al medioambiente, la escasez de recursos y la “insostenibilidad” social y ecológica del modelo capitalista de desarrollo. Estas dos perspectivas son apropiadas de maneras muy distintas y, a veces, incluso antagónicas. En algunos casos, son manejadas con el objetivo de dar centralidad al individuo, subrayando la importancia del cambio personal —a través de dinámicas de concienciación y de subjetivación marcadas por un espíritu libertario— y de la coherencia entre lo que se hace y a lo que se aspira como paso previo para una transformación societaria. O dando protagonismo a la naturaleza, a través de un ecologismo social en el que prima la defensa de la justicia ambiental, los bienes comunes y los derechos territoriales. No obstante, también son movilizadas —y así ocurre con mayor frecuencia— de forma totalmente compatibles con el capitalismo, por ejemplo si se interpreta el desarrollo humano en clave de mejoría de la vida de las personas a través del aumento de bienes de consumo y el consecuente incremento de la producción; o si se vislumbra el desarrollo sostenible como una forma más “responsable” de crecimiento económico basada en una lógica conservacionista funcional a un nuevo “capitalismo verde” que, además, es capaz de identificar y crear nuevos mercados. Dentro de estas disputas semánticas y políticas, las conferencias de Naciones Unidas, con alta participación de organizaciones no gubernamentales en eventos paralelos, fueron importantes, aunque solo fueron capaces de generar perspectivas alternativas al neoliberalismo más ortodoxo, con poco contenido desafiador en términos sistémicos.

Esta amplia gama de significaciones posibles en torno al desarrollo complejiza la simplificación y la polarización habitualmente construida sobre los modelos de desarrollo existentes en América Latina, que bascularían entre el neoliberalismo y el neodesarrollismo (Aranibar y Rodríguez, 2013). Al mismo tiempo, contribuye a sugerir que aquello que habitualmente es visto como “desarrollo alternativo” debe ser leído con mucha cautela, ya que, en un sentido fuerte, no existe desarrollo realmente “alternativo” dentro del capitalismo, sino simplemente un desarrollo diverso del capitalismo que siempre busca nuevas vías para su expansión. Además, en algunos momentos, ante el agotamiento de dinámicas y políticas de liberalización, el (neo)desarrollismo puede

incluso mostrarse como la forma más eficaz para la reproducción del capitalismo, como veremos más adelante cuando se vuelve la corriente hegemónica en el cambio de siglo.

Mientras tanto, el imaginario del desarrollo agrupado alrededor del neoliberalismo buscó expandirse geoestratégicamente en la década de 1990 con el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que era visto por sus proponentes como un “acuerdo comercial inevitable que favorecería el desarrollo de América Latina” (Bringel, 2015: 84). Las resistencias no tardaron en aparecer, siendo la primera de ellas el levantamiento zapatista el 1 de enero de 1994, día en el que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se anunciaba la propuesta del ALCA. La campaña continental contra el ALCA fue larga y generó una serie de espacios nacionales y regionales de convergencia, convocatorias y protestas unificadas a nivel continental, redes de movimientos, encuentros y cumbres. Tras diez años de resistencia activa en varios países, con amplios procesos de formación política, contrainformación e intensa articulación transnacional, el bloqueo del ALCA supuso también un acumulo colectivo en términos de negación de las propuestas de desarrollo capitalista. El protagonismo fue de los movimientos campesinos e indígenas, apoyado por varios sectores sociales, incluyendo el sindicalismo y los movimientos ecologistas y estudiantiles, entre otros. Experiencias territorializadas que no solo generaron discursos alternativos, sino que buscaban en su práctica cotidiana tejer proyectos políticos cooperativos y comunitarios que fueran más allá del desarrollo, utilizando otros lenguajes y formas de construcción colectiva.

En el debate intelectual, eso reverberó en críticas demoledoras al “mito del desarrollo” (Rahnema y Bawtree, 1997). Al vincular el desarrollo a los procesos históricos de la modernidad y del capitalismo, autores como Arturo Escobar y otros, partícipes de un giro discursivo, posestructuralista y postcolonial, pasaron a cuestionar las raíces del desarrollo y sus consecuencias, entre ellas la exclusión de “los conocimientos, las voces y preocupaciones de aquellos que, paradójicamente, deberían beneficiarse del desarrollo” (Escobar, 2005: 19). Es así como el desarrollo no solo es adjetivado, sino también negado. La etiqueta del “postdesarrollo” pasa a agregar una serie de inquietudes diversas que buscan definir la realidad en términos distintos a los del desarrollo y la radicalización de la crisis del proyecto moderno se ve acompañada de una preocupación cognitiva y epistémica que trata de dar centralidad a las relaciones entre la cultura, la naturaleza y el territorio y a escenarios de transición que permitan progresivamente “salir de la senda del desarrollo”. Esto se hace, no sin contradicciones, de maneras distintas en la ciudad y en el campo, en el centro y en la periferia. Implica, en todo caso, la posibilidad de pensar y construir proyecciones emancipadoras alternativas a las ofrecidas en los márgenes del capitalismo, es decir, “la capacidad de imaginar algo más allá de la modernidad y los regímenes de economía, guerra, colonialidad, explotación de la naturaleza y las personas y el fascismo social que la modernidad ha ocasionado en su encarnación imperial global” (Escobar, 2005: 30). La crítica decolonial de Quijano también se cuestiona si es realista que los latinoamericanos continúen enarbolando esa bandera, teniendo en cuenta

las consecuencias que para ellos han tenido y siguen teniendo el colonialismo y la colonialidad impuestos desde los centros de poder: “el patrón de poder capitalista, la sociedad capitalista, no tiene en nuestros países ninguna posibilidad de desarrollo distinta que la que produce esa continuada concentración de poder, de des-democratización continua de las relaciones sociales, de polarización social, de inmiseración de cada vez mayores proporciones de la población” (Quijano, 2000: 89).

Estas nuevas voces rebeldes se encuentran en el cambio de siglo en América Latina con las victorias electoras de gobiernos progresistas en casi toda la región, varios de ellos propulsados por ciclos de protestas y de propuestas vinculados a los movimientos populares. Se abre un nuevo ciclo político en el cual varias esperanzas son depositadas, aunque desde el principio una pregunta clave no dejaba de sonar (Svampa, 2008): ¿estaríamos ante un cambio de época o simplemente ante una nueva época de cambios?

Entre la integración regional y el social-liberalismo nacional: impactos y límites del ciclo político de cambio de siglo

Más allá de las diferencias nacionales y de los diversos tintes de los gobiernos regionales, a principios del siglo XXI América Latina buscó proyectarse en el mundo de manera relativamente más autónoma (Cairo, 2008). Esto se deriva de la emergencia de nuevos proyectos políticos y epistémicos que priorizaron la integración y la unidad regional, generando un nuevo escenario, bastante distinto a aquel vivido en las décadas anteriores, marcado por la subordinación geopolítica. En términos regionales, se vislumbra en la creación de nuevos bloques político-económicos, en la retomada de un discurso antiimperialista y en el mayor acercamiento entre los países de la región y con aquellos de otras regiones periféricas, fomentando las prácticas de cooperación Sur-Sur como forma de ganar autonomía en el escenario internacional y de fortalecerse frente a los países centrales (Ojeda, 2015). En el ámbito nacional, las posiciones variaron según el tenor de los diferentes gobiernos y sus políticas. En algunos casos, como en Bolivia, Ecuador o Venezuela, hubo procesos constituyentes, algunos cambios socioculturales e intentos de transformar la forma Estado previa, mientras en otros, como en Argentina, Brasil, Chile o Uruguay, el cambio principal residió en la ampliación de las políticas sociales y en la mayor centralidad del Estado.

No obstante, la crítica al neoliberalismo desenfrenado previo no llevó a una ruptura con los dictámenes capitalistas, sino más bien a grandes acuerdos interclasistas que compaginaron más democratización con un “neoliberalismo de nuevo tipo”, quizás incluso más ampliado y sofisticado. Se trata de lo que Domínguez (2013) define como “social-liberalismo”, entendido como una nueva forma de dominación que no solo afirma el mercado, sino que también lo articula en lo social, profundizando la dimensión biopolítica, de gestión y de penetración en el tejido social a través de una confluencia entre políticas focalizadas/sectoriales y fomento de una lógica consumista y emprendedora.

De este modo, el discurso regional de autonomía se produjo de manera paralela a un aumento de la dependencia entre (y en el interior de) los Estados que, además, fortalecieron las salidas individualizantes y las políticas particularizantes. En este contexto, no se puede desdeñar que la profundización de las ideas y de las políticas neodesarrollistas garantizaron, en el terreno inmediato, un mayor crecimiento económico y beneficios para amplios sectores sociales a través de programas sociales como el Bolsa Familia en Brasil o las reformas hacia una democracia más participativa (como las misiones en Venezuela o el presupuesto participativo de Porto Alegre). Sin embargo, se “desplazó la dimensión más universalista de derechos y redistribución de la riqueza nacional hacia un trato compensatorio de asistencia” (Ivo, 2012), desvinculando el efecto —la pobreza— de sus causas estructurales, y aquellos que la sufren de su posición en el sistema productivo capitalista. La integración de la población en situación de pobreza pasó a medirse más por su capacidad de consumo que por las mejoras y los derechos que conquistaba o por su participación en la toma de decisiones políticas.

En este escenario, la lógica *win-win*, base para los pactos del nuevo ciclo político en América Latina, también llevó a una mayor penetración del capital extranjero en la región, con enormes beneficios para el capital financiero y para el agronegocio. Mientras tanto, el desarrollo (y, dentro de este, el crecimiento económico) siguió funcionando, en su imaginario hegemónico, como horizonte que justificaba “sacrificios”, entre ellos mantener el extractivismo como eje de la actividad económica, o el apoyo a los grupos económicos privados que garantizaban ese crecimiento, a pesar de las catastróficas consecuencias laborales, sociales y medioambientales. Varios sectores que en un principio fueron aliados de los gobiernos habitualmente denominados como “progresistas” no tardaron en mostrar sus diferencias denunciando la apropiación adaptativa de sus propuestas. Se trató de un fenómeno general y colectivo en el que los límites del progresismo deben ser entendidos en su diversidad de situaciones sobre todo a través de tendencias más amplias, de frenos geoeconómicos, formas de gestión, relaciones históricas y subjetivas y tensiones político-ideológicas (Bringel y Falero, 2016).

En el ámbito internacional, el optimismo que despertó la cooperación Sur-Sur en la última década también ha dado lugar a críticas en relación a su potencial transformador en la medida en que no parece estar cuestionando las bases del modelo de desarrollo capitalista sino más bien contribuyendo, una vez más, para una inserción sistémica de las ahora llamadas “potencias emergentes” (Echart, 2016). Al tiempo que los gobiernos reformistas recientes y sus aliados sufren intensas críticas por parte de una oposición de izquierda, pasan también a ser crecientemente contestados por la derecha, aunque por motivos distintos. A la crisis económico-financiera global iniciada en 2008 y a algunos realineamientos geopolíticos en el escenario internacional, se suman conflictos de índole interna que incrementan la polarización sociopolítica en América Latina, llevando a procesos de desestabilización política y, en algunos casos, a nuevos golpes de Estado que, sea a través de los formatos más tradicionales, que

incluyen la intervención militar (como en Honduras), sea a través de la articulación parlamentaria-mediática (como en Brasil y en Paraguay), abren un nuevo escenario extremadamente desafiante.

¿Y ahora qué?

América Latina vive un momento extremadamente delicado. Por un lado, lo avanzado en un sentido democratizador en el ciclo político previo, a pesar de todas sus contradicciones, está bajo serio riesgo con la emergencia de una derecha más radical que gana fuerza en los parlamentos y en las calles, movilizándolo el odio y el revanchismo, pero también la disputa cultural y la propia “democracia”, utilizada de forma bastante ambivalente, a veces bajo un discurso salvacionista. Por otro lado, las fuerzas de izquierdas y emancipadoras están profundamente fragmentadas y se enfrentan a muchos retos internos y externos de corto, medio y largo plazo: la necesaria auto-crítica; el recambio generacional; la resistencia activa contra una nueva oleada de privatizaciones y retrocesos de derechos; su (in)capacidad de conectar con parcelas más amplias de la sociedad y no solo con sus círculos militantes; la creciente transversalización de agendas políticas y la multiposicionalidad de las identidades activistas; el descentramiento de las organizaciones sociopolíticas y la emergencia de nuevas gramáticas culturales y de sociabilidad política.

La disputa por la autoconstrucción de la sociedad y sus imaginarios difícilmente será exitosa si no se toman en consideración todas las reconfiguraciones societarias y geopolíticas contemporáneas. La dificultad para generar proyectos comunes es importante, aunque también es cada vez mayor el hartazgo y la desconfianza ante las instituciones y las formas tradicionales de pensar y ejecutar la política. Así, ¿cómo repensar el desarrollo o su superación frente a este nuevo escenario que se abre? ¿Qué imaginarios hegemónicos están siendo generados y cuáles son los horizontes de posibilidades y de expectativas? Resulta difícil contestar esto sin analizar el presente en toda su contradicción, siempre en relación con tendencias más amplias del desarrollo. Eso requiere pensar qué concepciones de autonomía y de cambio social pueden emerger o están emergiendo *vis-à-vis* los tres momentos previos analizados en el presente artículo. Si las teorías, disputas e imaginarios sobre el desarrollo en América Latina fueron cambiando a lo largo del tiempo, forjando concepciones y orientaciones políticas distintas, el movimiento intelectual tiene, una vez más, que acompañar el movimiento social en la potencia creativa de generar acciones e interpretaciones alternativas.

En el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, fueron tres los principales imaginarios en disputa: el desarrollo como modernización, el desarrollismo como mayor autonomía de los países periféricos en el sistema mundo capitalista y, finalmente, la ruptura con el desarrollo capitalista y con la dependencia a través de la revolución. Las tensiones entre adaptación y emancipación en el contexto de la Guerra Fría y

del Tercermundismo llevaron a fuertes enfrentamientos entre proyectos discursivos y políticos que acabaron generando experiencias prácticas de todos estos imaginarios. A pesar de sus diferencias (pensemos en los casos del desarrollismo brasileño o del socialismo cubano), la centralidad del Estado en la organización del desarrollo —capitalista o no— fue una constante. Como fruto de la radicalización política en la región en los 1960 y 1970 y de los intentos de ruptura con el capitalismo, las dictaduras inauguran una época gris que dio lugar a un segundo momento en el que el neoliberalismo se expande regionalmente y, progresivamente, da lugar a nuevas visiones del desarrollo. La visión estrictamente liberal del desarrollo como sinónimo de crecimiento económico pasa a convivir con un entramado más complejo de significaciones sociales y ambientales dentro de las cuales el proyecto de autonomía —en el sentido de Castoriadis— se ve limitado por la capacidad de adaptación, adhesión y cooptación del capitalismo.

La expansión del capitalismo a todas las esferas de la vida social pasa a ser frenada por los movimientos sociales en América Latina a través de la disputa por la vida y por los territorios. Emerge así, en el cambio de siglo, un momento extremadamente ambivalente en el cual un imaginario más progresista y de autonomía se expande regionalmente, pero implementando políticas social-liberales y neodesarrollistas que actúan más como elemento contenedor que potenciador de la emancipación. Benefician a parcelas importantes de la población en el corto plazo pero, a la vez, abren nuevos caminos para la dominación capitalista en el medio y en el largo plazo.

La discusión sobre el buen vivir es emblemática en este sentido. Si bien emerge como una interesante propuesta de alternativa al desarrollo y de superación al proyecto de crecimiento económico, vinculando el ser humano con su entorno social y natural, rápidamente es disputada como paradigma, cosmovisión e imaginario: por un lado, dentro del capitalismo y del Estado, es constitucionalizada y vaciada de su “imaginario radical”, siendo apropiada discursivamente por gobiernos, como el de Rafael Correa, para su legitimación política. Por otro, dentro de los propios movimientos sociales latinoamericanos, se genera cierta dificultad de inteligibilidad y apropiación del buen vivir teniendo en cuenta su fuerte asociación a una matriz comunitaria e indígena andina que no encaja bien en otras culturas y territorios de la región, es decir, si bien podría ser una alternativa local no parece ganar fuerza en su potencial más abarcador.

A pesar de las dificultades y de que el imaginario más fuerte del desarrollo siga siendo su fundamento moderno asociado al crecimiento económico, hemos visto cómo diferentes actores, experiencias, imaginarios y movimientos sociales e intelectuales han tratado de desafiarlo, muchas veces radicalmente. En un contexto como el actual, de fuerte militarización de la política, deslegitimación de la democracia y nuevo impulso del capitalismo financiero internacional, es fundamental aprender de estas disputas históricas sobre el desarrollo no para repetir sus errores, sino para reinventar nuevas salidas. Los aprendizajes se ubican en el nivel teórico, pero también

práctico. En la capacidad de explorar las conexiones local/global en la difusión del anticapitalismo y en el entendimiento de las diversidades en el interior de los proyectos emancipadores. Para ello, hay que reconectar más profundamente la teoría y la praxis, retando al pensamiento crítico latinoamericano a pensar los problemas centrales de la región a partir de esfuerzos teórico-práctico convergentes, tal como viene haciendo, por ejemplo, el Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo y varios otros proyectos colectivos. El desafío es urgente, ya que los impactos del desarrollo del capitalismo son cada vez más catastróficos y letales.

Bibliografía

- AGNEW, John (2005): *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*, Madrid, Trama.
- ANDERSON, Benedict (1993): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ARANÍBAR ARZE, Antonio y RODRÍGUEZ, Benjamin (2013): *América Latina: ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*, PNUD, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- BAMBIRRA, Vânia (2013): *O capitalismo dependente latino-americano*, Florianópolis, Insular.
- BRINGEL, Breno (2015): “Las luchas continentales contra el ALCA: aprendizajes, resistencias y construcciones colectivas”, en Unai Vázquez Puente y Luis Miguel Uharte Pozas (orgs.), *La década ganada en América Latina: una mirada analítica a las luchas populares*, Bilbao, Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 83-94.
- BRINGEL, Breno y ECHART, Enara (2015): “Movimientos sociales, desarrollo y emancipación”, en José Ángel Sotillo (dir.), *Antología del Desarrollo*, Madrid, IUDC/Los Libros de la Catarata, pp. 573-670.
- BRINGEL, Breno y FALERO, Alfredo (2016): “Movimientos sociales, gobiernos progressistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones”, *Caderno CRH*, vol. 29, SPE 03, pp. 27-45.
- CAIRO, Heriberto (2008): “América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia”, *Caderno CRH*, vol. 21, nº 53, pp. 221-237.
- CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo ([1969] 1984): *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*, Río de Janeiro, Zahar.
- CASTORIADIS, Cornelius (1975): *La institución imaginaria de la sociedad*, Barcelona, Tusquets.
- (1998): *Hecho y por hacer. Pensar la imaginación*, Buenos Aires, Eudeba.
- DOMINGUES, José Mauricio (2013): “Social liberalismo y dominación global”, *Geopolítica(s)*, vol. 4, nº 2, pp. 183-198.
- ECHART MUÑOZ, Enara (2016): “Una visión crítica de la Cooperación Sur-Sur. Prácticas, actores y narrativas”, en Milani Lima y Enara Echart (eds.), *Cooperación*

- Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 229-255.
- ESCOBAR, Arturo (1996): *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Norma.
- (2005): “El postdesarrollo como concepto y práctica social”, en Daniel Mato (org.), *Políticas de economía, medio ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1963): “Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo”, *América Latina: Revista del Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales*, VI (3), Río de Janeiro.
- IVO, Anete B. L. (2012): “O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento”, *Caderno CRH*, vol. 25, pp. 187-210.
- MARINI, Ruy Mauro (1977): “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”, *Cuadernos Políticos*, nº 12, México D.F., Ediciones Era.
- MARX, Karl [1852] (2009): *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Madrid, Alianza.
- OJEDA, Tahina (2015): “Cooperación Sur-Sur y triangular en el sistema de cooperación para el desarrollo”, en José Ángel Sotillo (dir.), *Antología del Desarrollo*, Madrid, IUDC/Los Libros de la Catarata, pp. 467-572.
- PREBISCH, Raúl (1988): “Dependencia, interdependencia y desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, nº 34, Santiago de Chile.
- ([1948] 2014): “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, en José Ángel Sotillo (coord.), *Los caminos del desarrollo. Lecciones*, Madrid, IUDC/Los Libros de la Catarata.
- QUIJANO, Aníbal (2000): “El fantasma del desarrollo en América Latina”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 6, nº 2 (mayo-agosto), pp. 73-90.
- RAHNEMA, Majid y BAWTREE, Victoria (1997): *The Post-development Reader*, Londres, Zed Books.
- RIST, Gilbert (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, IUDC/Los Libros de la Catarata.
- ROSTOW, Walter Whitman (1961): *Las etapas del crecimiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SAID, Edward [1978] (2007): *Orientalismo*, Barcelona, DeBolsillo, Barcelona.
- SANTOS, Theotônio (2000): *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.
- STAVENHAGEN, Rodolfo [1965] (1981): “Siete tesis equivocadas sobre América Latina”, *Sociología y Subdesarrollo*, México, Nuestro Tiempo, pp. 15-84.
- SURASKY, Javier (2015): “Descolonización y desarrollo”, en José Ángel Sotillo (dir.), *Antología del Desarrollo*, Madrid, IUDC/Los Libros de la Catarata, pp. 71-132.
- SVAMPA, Maristella (2008): *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, CLACSO/Siglo XXI.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2006): *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*, Madrid, Siglo XXI Editores.

2

25 años de debates sobre postdesarrollo: un balance crítico

25 years of discussions on post-development: a critical assessment

YESICA ÁLVAREZ*



PALABRAS CLAVE

Postdesarrollo; Alternativa al desarrollo; Desarrollo alternativo; Crítica al desarrollo; Discursos de la Transición.

RESUMEN Los discursos postdesarrollistas nacieron hace 25 años. Esta corriente de pensamiento se presentó como un nuevo paradigma: una alternativa al desarrollo, no un desarrollo alternativo. Es hora de hacer un balance crítico y cuestionar su pertinencia en los debates sobre desarrollo. Tras dos décadas debemos preguntarnos: ¿es útil la crítica postdesarrollista en nuestros días o es un producto del pasado?

KEYWORDS

Post-development; Alternative to development; Development alternative; Critical approach to development; Discours of Transition.

ABSTRACT Post-development discourses were born 25 years ago. This current of thought was presented as a new paradigm: an alternative to development, not an alternative development. It is time to do a critical assessment about post-development and to bring into question its critical approaches in discussions on development. After two decades, we must ask ourselves: is post-development useful today or it is a product of the past?

* Yesica Álvarez es miembro del Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación del Instituto Hegoa-Universidad del País Vasco/EHU. Máster en Desarrollo y Cooperación Internacional por el mismo instituto.

MOTS CLÉS

Post-développement; Alternative au développement; Développement alternatif; Critique au développement; Discours de Transition.

RÉSUMÉ Les post-développement discours sont nés il y a 25 ans. Ce courant de pensée a été présenté comme un nouveau paradigme: une alternative au développement, pas un développement alternatif. Il est temps de faire une évaluation critique et remettre en question sa pertinence dans les débats sur le développement. Après deux décennies, nous devons nous poser: est le post-développement utile aujourd'hui ou est un produit du passé?

Las primeras aproximaciones postdesarrollistas comenzaron a tomar forma alrededor del año 1991, fecha en la cual se celebró en Ginebra el primer congreso internacional bajo esta denominación. Esta cita organizada por la Eckenstein Foundation y el Institut d'Etudes sur le Développement dio el pistoletazo de salida a la constitución de una corriente de pensamiento diversa y heterogénea donde numerosas perspectivas, enfoques y argumentos comparten un rechazo total al desarrollo. En este tiempo se han convertido en obras de referencia¹ del argumentario postdesarrollista los volúmenes colectivos del *Diccionario del Desarrollo: una guía del conocimiento como poder* (Sachs, 1996) y *The Post-development reader* (Rahnema y Bawtree, 1997). No obstante, también son importantes, como enriquecimiento de estos debates, los trabajos individuales de autores como Arturo Escobar (2007), Gustavo Esteva y Madhu Suri Prakash (1998), Gilbert Rist (2002), Eduardo Gudynas (2014) y Serge Latouche (2003), entre otros y otras.

A lo largo de estos años el postdesarrollo —corriente de pensamiento plural aunque se presente con un sustantivo singular— se ha postulado como la “alternativa al desarrollo” y no como otro “desarrollo alternativo”. A estas alturas del debate y tras 25 años de forcejeos discursivos cabe preguntarse: ¿de verdad es tan clara esta línea divisoria? Después de más de dos décadas de presencia de los discursos postdesarrollistas en la esfera de los Estudios de Desarrollo es tiempo de echar la vista atrás, recapitular y reflexionar sobre el impacto que esta perspectiva crítica ha tenido en este campo de estudio, cuáles han sido sus logros y fracasos y, lo que es más importante, si a día de hoy, siguen estando de actualidad sus análisis y la defensa de sus postulados-base.

Para abordar coherentemente el objetivo de este trabajo, que es realizar un balance de estos años de discursos postdesarrollistas tomando como eje conductor las cuestiones planteadas, se hace necesario presentar de manera concisa, en primer lugar, lo que supone

¹ La alusión a algunos autores y autoras, así como a sus trabajos, como referente del argumentario postdesarrollista no implica necesariamente su consideración o reconocimiento bajo esta denominación.

hablar de postulados-base del postdesarrollo. Aclarado este punto se procederá a valorar si dichos postulados-base se sostienen aún hoy. Posteriormente se valorará la disyuntiva planteada por el postdesarrollo entre desarrollo alternativo y alternativa al desarrollo poniendo el punto de mira en qué tan finos son los límites entre una u otra opción. Finalmente, se considerará si tras un cuarto de siglo después de su arranque, los discursos postdesarrollistas siguen nutriendo y/o polemizando los discursos sobre desarrollo, es decir, se reflexionará sobre la pertinencia actual de seguir debatiendo sobre postdesarrollo.

Los postulados-base del postdesarrollo a más de dos décadas

La denominación de postulados-base del postdesarrollo en este trabajo hace referencia a una serie de ideas fuerza comunes a los discursos postdesarrollistas, que como ya se ha adelantado, son un conjunto diverso y heterogéneo de perspectivas, enfoques y argumentos críticos con respecto al desarrollo. Esta serie de ideas fuerzas o premisas conforman el andamiaje discursivo de esta corriente de pensamiento, es decir, representan el tronco común compartido por la variedad de estudios y personalidades que han ido componiendo el “puzle” del postdesarrollo. Dichos postulados-bases pueden ser agrupados en los siguientes enunciados o ideas: 1) la asunción de la dicotomía desarrollo/subdesarrollo como una cuestión de poder; 2) el rechazo a la presunción de verdad y legitimidad única que poseen los expertos y técnicos del desarrollo; 3) el abandono de la empresa desarrollista y de su discurso único por la desvalorización y devastación que supone en la existencia de diversidad de culturas y ecosistemas; y 4) la convicción en que los cambios y transformaciones que deban darse para vivir mejor serán diseñados e implantados por las bases populares y los movimientos sociales mediante sus luchas y acciones.

Estos cimientos sobre los que se construye el postdesarrollo y que se han resumido en esta ocasión bajo los cuatro enunciados referidos en el párrafo anterior, siguen constituyendo hoy una base discursiva sólida para acometer un análisis crítico del desarrollo. El gran desafío que debía enfrentar el postdesarrollo —descentrar al desarrollo— no se ha conseguido y es por ello pertinente continuar construyendo pensamiento crítico. Estos cuatro postulados-base proporcionan una guía útil que pueden orientar y encauzar dicha labor y, en este sentido, son tan válidos hoy como lo han sido durante más de dos décadas. Utilizar estos postulados-bases para reflexionar sobre la actual Agenda de Desarrollo, lejos de ser un acto anacrónico sin sentido ni eficacia en la actualidad, es una labor necesaria para dar una visión *otra*.

Desarrollo alternativo y alternativa al desarrollo: las fronteras se diluyen

La inexistencia de una teoría postdesarrollista definitiva y unívoca no ha sido impedimento para que el postdesarrollo se haya anunciado como un nuevo paradigma. Esta corriente crítica se presentó desde sus inicios como un nuevo sistema

argumental cuya pretensión explícita consistía en romper la linealidad discursiva del desarrollo de manera tal que no supusiera una grieta más en el discurso, sino su fractura definitiva. En este sentido, los desafíos afrontados por el postdesarrollo al sostener y hacer valer sus postulados-base suponen —desde su perspectiva— defender la opción por un mundo heterogéneo y plural que no tenga por qué regirse obligatoriamente por unos mismos parámetros. En este sentido, tal y como indica Koldo Unceta (2009: 17): “[...] no habría espacio para redefinir y/o reconducir el desarrollo, ya que este representaría, intrínsecamente, una forma de entender la existencia humana basada en el productivismo, el dominio sobre la naturaleza, y la defensa de la modernización occidental, con su irremediable secuela de víctimas y de fracasos”.

El postdesarrollo supone, por tanto, superar el discurso del desarrollo para hacer posibles otros y muy variados discursos. La apuesta postdesarrollista por el lema de “no hay recetas” divulgado por Eduardo Gudynas (2009) y por el concepto de “pluriversalidad” presente en la obra de Esteva y Prakash (1998) y de Escobar (2012) ilustran eficazmente esta postura. Una postura que no es otra que la de una total y rotunda oposición a un discurso que —a su juicio— se ha pretendido único y cuya tendencia universalista se traduce en homogenización. En este sentido, abandonar los términos del debate y el debate mismo del desarrollo supone, para el postdesarrollo, erigirse como un nuevo paradigma²; un paradigma alternativo a este, uno que a diferencia de aquel no defiende un modelo determinado, ya sea este convencional (perspectiva desarrollista clásica de marcados tintes economicistas) o alternativo (desarrollo humano, desarrollo sostenible, desarrollo con perspectiva de género, desarrollo participativo, etc.). Es en esta coyuntura donde surge la pregunta³: ¿desarrollo alternativo o alternativa al desarrollo?

Después de 25 años de debates, discursos y críticas postdesarrollistas se está en facultad de poner entre interrogantes esta disyuntiva. No obstante, antes de entrar en materia, es necesario entender en qué clave y a partir de la aplicación de qué fundamentos teóricos fue planteada esta separación entre desarrollo alternativo y alternativa al desarrollo. Ello es así debido a que, de lo contrario, se estaría haciendo una lectura parcial y poco rigurosa de lo que es y significa el postdesarrollo. En este trabajo los enfoques postdesarrollistas se han considerado —y así se han tratado— como un resultado híbrido entre los límites del discurso convencional sobre

2 Para entender esta postura secesionista es necesario tener presente que el desarrollo es concebido desde enfoques postdesarrollistas como una creencia propia de la metafísica occidental (un mito que sostiene la linealidad de la historia que conduce a un estadio de plenitud alcanzable por el tándem progreso-modernidad y cuyo motor es el crecimiento económico), como un producto histórico (surge en un periodo coyuntural para serle funcional a los grandes poderes económicos mundiales y se ha mantenido en el tiempo, adaptado y readaptado, por este mismo motivo: la rentabilidad y utilidad para obtener beneficios) y como un discurso cuyas representaciones que el mismo posibilita se han convertido en realidad a través de las prácticas que tanto sus expertos como sus instituciones han implantado en vastos lugares del mundo (Rist, 2002; Escobar, 2007).

3 Para un estudio más pormenorizado de esta cuestión véase Koldo Unceta (2015): “¿Desarrollo alternativo o alternativa al Desarrollo?”, *Revista Pueblos*.

desarrollo y la influencia que en las Ciencias Sociales en general han tenido las corrientes críticas del postestructuralismo, la postmodernidad y los estudios postcoloniales y decoloniales. Dicho de otro modo, en este trabajo se afirma que el postdesarrollo es el resultado de la aplicación de parámetros postestructuralistas, postmodernos, postcoloniales y decoloniales a los Estudios sobre Desarrollo⁴. Ello supone que, dados los tintes postestructuralistas del postdesarrollo, la disyuntiva entre desarrollo alternativo y alternativa al desarrollo haya que leerla en clave discursiva.

Esta lectura supone entender que el postdesarrollo analiza el desarrollo como discurso. No obstante, en dicho análisis se trasciende la mera textualidad al entenderse que el lenguaje posee fuerza productiva; es decir, a través de los enunciados y las prácticas que estos posibilitan se crea realidad, realidad que establece relaciones de poder y subjetividades jerarquizadas. El giro discursivo aplicado por el postdesarrollo al análisis del desarrollo permite evidenciar que los significados trascendentales —tales como subdesarrollo, pobreza, necesidades básicas, etc.— son relativos a un tiempo y a un espacio determinado donde la existencia de las estructuras dependen de los regímenes de verdad impuestos por el poder. Las teorías postdesarrollistas, por tanto, visualizarán el desarrollo como un discurso occidental nacido en el siglo veinte que instaura como estructura motriz de la sociedad el crecimiento económico exponencial rentable a los poderes estatales y corporativos dominantes; quienes interpretan —e imponen con ello el régimen de verdad— a los *otros* mundos como realidades atrasadas y subyugadas por la escasez material que puede ser solventada por el triunvirato de la modernización —capital, ciencia y tecnología— que conducirá hacia el progreso social y cultural. El postdesarrollo, como crítica postestructuralista, cuestionará por tanto las relaciones entre los diversos elementos que componen el discurso así como las relaciones entre estos y sus prácticas e instituciones; ya que este complejo sistema de relaciones es lo que determina el marco limítrofe de lo que puede ser dicho, pensado y propuesto. Es decir, la formación discursiva auspiciada por el desarrollo se concreta en la existencia de una regularidad entre sus objetos, sus tipos de enunciación, sus conceptos y sus elecciones temáticas. Es esta regularidad establecida entre estas relaciones lo que determina lo que puede decirse, por quién puede decirse y con qué autoridad y legitimidad se dice. Es esta regularidad lo que impone un determinado orden del discurso que a su vez decreta lo que puede ser enunciado y pensado, por quién, de qué modo y mediante qué vías y canales; todo lo cual conlleva a que en los márgenes se sitúe el discurso deslegitimado y descalificado, que es por tanto inenunciable e impensable. Los discursos no-convencionales sobre desarrollo —los que se proponen como alternativos *al* desarrollo— pretenden alterar este orden discursivo impuesto y por ello se niegan a compartir el mismo espacio discursivo, cuyo centro está gobernado por el propio concepto “desarrollo”; de ahí la obsesión postdesarrollista por eliminar del imaginario colectivo este término. Por el contrario,

4 Eduardo Gudynas (2014) plantea que el postdesarrollo es una crítica postestructuralista, pero esta afirmación —a nuestro juicio— es incompleta, ya que se estaría obviando las influencias postcoloniales y decoloniales, además de las relativas a la postmodernidad/globalización.

los desarrollos alternativos, a diferencia de las alternativas *al* desarrollo, sí comparten este espacio discursivo o el orden del discurso impuesto por el desarrollo. Según el postdesarrollo ello supone una lucha transformadora de las prácticas dominantes limitada, pues se sigue legitimando y reforzando —aunque de manera crítica y de tendencia reformadora— los objetos, tipos de enunciación, conceptos y elecciones temáticas de la formulación discursiva del desarrollo. En este caso —visto desde una perspectiva postdesarrollista— no se supera, aunque se remiende, el discurso desarrollista y sus relaciones jerárquicas de poder. Tal y como indica Gilbert Rist (2002: 58) “a partir del momento en el que se aceptan sus ideas básicas y se comparte la creencia que le da sentido, no se puede actuar más que hacia un reto—acción positiva que amplía el problema en lugar de resolverlo”.

Aclarado este punto podemos volver sobre la pregunta: ¿desarrollo alternativo o alternativa al desarrollo? Cabe cuestionarse si —más allá de este rechazo declarado al orden discursivo del desarrollo para lograr legitimar *otras* realidades posibles— la línea divisoria entre desarrollo alternativo y alternativa al desarrollo está tan clara: ¿puede existir un puente entre ambas opciones o un abismo las separa? Se ha visto que, desde la perspectiva postestructuralista presente en el postdesarrollo, esta pregunta se respondería fácilmente: un abismo. Pero, al margen de estas cuestiones y en un plano más pragmático, ¿es tal la diferencia?

Bien es sabido que el postdesarrollo comparte diversos elementos con varios “desarrollos alternativos” sin obviar, claro está, las diferencias. Estos elementos comunes no hacen que inmediatamente la alternativa postdesarrollista no sea *tan* alternativa, ya que estos estarán matizados por críticas postestructuralistas, postcoloniales y decoloniales. No obstante, y dicho esto, por otra parte sí que es cierto que estos elementos comunes son parte de la naturaleza misma del postdesarrollo. Recuérdese que el postdesarrollo es producto de dos elementos: por un lado, de las críticas que en las Ciencias Sociales han tenido los estudios postestructuralistas, de la postmodernidad/globalización, postcoloniales y decoloniales; y por otro lado, los límites al discurso convencional sobre desarrollo. Este último componente hace que la línea entre desarrollo alternativo y alternativa al desarrollo sea difusa y que, por ello, se deba entrar en complejas argumentaciones para defender la elección por una u otra opción. El desarrollo es parte del ADN del postdesarrollo y, en este sentido, es innegable la existencia de puentes. Sin entrar a valorar los elementos comunes y discordantes se pueden nombrar como primos hermanos del postdesarrollo las siguientes perspectivas de desarrollo alternativo: las críticas de los Estructuralistas Latinoamericanos y del Enfoque de la Dependencia de los años sesenta, la Ética al Desarrollo, el Desarrollo Humano, el Ecofeminismo, el Desarrollo Sostenible Fuerte, el Desarrollo Participativo y el Desarrollo con Perspectiva de Género, entre otros... Teniendo en cuenta esto y la experiencia crítica de los diferentes desarrollos alternativos en estas más de dos décadas, puede afirmarse que las fronteras limítrofes entre desarrollo alternativo y alternativa al desarrollo no es tan nítida y que, por ello, sea justificable que aparezcan dudas sobre si el postdesarrollo es una alternativa *al* desarrollo o una alternativa *de*

desarrollo más radical que de costumbre. Hasta aquí nada nuevo bajo el sol (pues la idea esbozada en este párrafo es conocida en estos círculos especializados)⁵, así que es pertinente continuar con la pregunta: al margen del influjo postestructuralista — que establece un abismo entre desarrollo alternativo y alternativas al desarrollo— y de los innegables vínculos entre postdesarrollo y desarrollo —que invita a pensar que hay puentes entre estas dos opciones—, ¿hay algún otro indicio que posicione al postdesarrollo como alternativa al desarrollo o como alternativa de desarrollo?

Los enfoques postdesarrollistas han tenido series dificultades en la labor de concretar y construir su propuesta alternativa, pues a día de hoy no hay una alternativa al desarrollo que pueda ser señalada sin ambages como postdesarrollista. El mismo Escobar (2012:38) lo reconoce: “[...] una de las principales consecuencias del postdesarrollo queda aparentemente sin solución: la noción de alternativas *al* desarrollo”. Llegados a este punto el autor recurre a los Discursos de la Transición (DsT), unos discursos que —en vista del fracaso por alcanzar la meta por parte del postdesarrollo— parecen proponerse como un puente desde el que transitar desde el desarrollo hacia su alternativa. Escobar (2012: 38-44) explica que estos discursos surgen de diversos colectivos como pueden ser los movimientos sociales, algunas ONG, e intelectuales implicados con las reivindicaciones ambientales y culturales. Según el autor, los DsT están presentes en varios campos de conocimiento como son los relativos a la cultura, la ecología, la religión y la espiritualidad, la ciencia alternativa, la economía política y las nuevas tecnologías digitales y biológicas. A pesar de la heterogeneidad de sujetos que los enuncian y de las esferas de conocimientos que los tratan, los temas ecológicos están muy presentes en todos ellos. La mayoría de los mismos coincide en abordar temáticas relacionadas con el clima, la energía, la alimentación y la pobreza y en reiterar la necesidad de un desplazamiento hacia economías postcarbono o postcombustibles fósiles. Algunos de los términos más presentes en estos discursos son: re-localización de la economía, auto-organización, democracia directa o democracia participativa, justicia ecológica, conocimientos basados-en-lugar, y diversidad cultural y biológica. Para Escobar (2012: 39): “Un sello de los DsT contemporáneos es el hecho de postular una transformación radical cultural e institucional: de hecho, una transición a un mundo totalmente diferente”. Esta característica de los Discursos de la Transición es totalmente compatible con el ideario postdesarrollista y por ello, posiblemente, los DsT le son tan atractivos al autor. Este emergente ámbito académico-político puede renovar los discursos postdesarrollistas en el sentido de seguir avanzando y nutriendo sus discursos. Los DsT pueden proporcionar al postdesarrollo una salida al atolladero en el que se encuentran tras 25 años de debates: la crítica postestructuralista, postcolonial y postmoderna ya se ha hecho al desarrollo por activa y por pasiva y aún hoy —un cuarto de siglo después— no hay alternativa real al desarrollo. Visto de esta manera la línea entre desarrollo alternativo y alternativa al desarrollo queda bastante diluida. No obstante, en un nivel

5 Esta idea ya fue puesta de manifiesto por Koldo Unceta (2009: 18).

“político” o cuanto menos reivindicativo, seguir manteniendo al postdesarrollo como paradigma alternativo se constituye como la mejor opción. Según Escobar la clave de esta transición está en “imaginar futuros alternativos” y consecuentemente dirigir la acción en esa dirección. Para acometer dicha empresa resulta útil y conveniente tener puestas las lentes postdesarrollistas para así no perder de vista las críticas vertidas por esta corriente de pensamiento así como sus puntualizaciones para transitar hacia un mundo heterogéneo y plural donde la diversidad esté legitimada en igualdad de condiciones. En este sentido, y a pesar de que las líneas se diluyen, parece oportuno seguir hablando del postdesarrollo en términos de “alternativa al desarrollo”. No obstante una puntualización es oportuna y así debe considerarse (aunque luego por economía del lenguaje se abrevie): el postdesarrollo es un enfoque crítico o —si se prefiere— un conjunto de discursos tendentes a legitimar alternativas al desarrollo; no es en sí mismo *la* alternativa.

Relevancia actual de los debates postdesarrollistas

Sobra decir que desde el nacimiento del postdesarrollo a principios de la década de los noventa se han sucedido numerosos cambios en la realidad mundial. Para tener una imagen mental de la dimensión de tales cambios es útil recurrir una vez más a Arturo Escobar (2012), quien en su Prefacio a la segunda edición de su obra *La invención del tercer mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo* (2007) —publicada por primera vez en 1996 y convertida en una importante referencia para los estudios postdesarrollistas— ya se plantea la pertinencia y relevancia actual de la noción de postdesarrollo. Este autor destaca una serie de factores relevantes en cuanto a las transformaciones mundiales acontecidas se refiere pero, a pesar de ellas, continúa opinando que “[...] el postdesarrollo sigue siendo un concepto apto para volver a impulsar, y contribuir a articular, muchas de las preguntas cruciales del presente”. Para sostener la importancia de los discursos postdesarrollistas en nuestros días, este autor identifica una serie de áreas en las que esta corriente crítica tiene influencia directa (Escobar, 2012: 51-52). La primera de ellas destaca el surgimiento de nuevos espacios de reconceptualización del desarrollo a través de nociones como el Sumak Kawsay (quechua), Suma Qamaña (aymara) o Buen Vivir (español), mientras que las otras áreas identificadas se relacionan con las condiciones de producción de conocimientos, con las críticas a los parámetros de la modernidad eurocéntrica y con las tendencias productivistas y economicistas existentes.

Tras más de dos décadas de debates postdesarrollistas —y sin obviar las dificultades y obstáculos por concretar una alternativa al desarrollo definida— se puede afirmar que su labor crítica ha ido recogiendo sus frutos. Ello queda demostrado con la influencia que las preocupaciones postdesarrollistas han tenido en debates concretos, como son los debates en torno al Buen Vivir en la región andina y al Decrecimiento en Europa. Aunque es un error entender que estos planteamientos —Buen Vivir y

Decrecimiento— representan la materialización del discurso postdesarrollista, sí es cierto que los mismos han influido en los debates en torno a la formulación de los mismos. Esta influencia, junto con la emergencia de los múltiples y diversos Discursos de la Transición —que se posicionan en el imaginario postdesarrollista a propuesta de Escobar (2012) como puentes en plena construcción para marchar hacia una alternativa al desarrollo— puede ser considerada como una muestra de la incidencia de los discursos postdesarrollistas, tanto en el debate académico como en el debate político sobre desarrollo. En este sentido, la presencia de los postulados postdesarrollistas en estos debates y discursos puede interpretarse como la manifestación de que este enfoque crítico, lejos de quedar en desuso, sigue siendo de utilidad. Así queda demostrado, además, por la utilización que diversos movimientos sociales hacen de su argumentario y de sus estudios para nutrir y reforzar sus luchas y reivindicaciones; y ello debido a que los enfoques postdesarrollistas han conectado con muchas preocupaciones compartidas por diversos colectivos, como pueden ser la de los pueblos indígenas. La utilización del postdesarrollo por parte de algunos activistas y movimientos sociales es, por tanto, otra muestra de la relevancia de estos discursos, que han trascendido la esfera académica incidiendo en la praxis social. El postdesarrollo es, en definitiva, un enfoque que suministra una crítica estructurada del desarrollo susceptible de ser utilizada en el debate social y político. Y ello —a todas luces— puede considerarse un logro, ya que posiciona a la crítica postdesarrollista como una valiosa herramienta de análisis con la que continuar examinando y cuestionando los avances, cambios y retrocesos en la Agenda de Desarrollo.

No obstante, como parte de este balance crítico es necesario matizar que esta influencia del postdesarrollo, tanto en el campo académico como en el social y político, se ha visto mermada por la falta de concreción teórica de una alternativa. Asimismo, si bien es cierto que ha influido en la práctica social y en los debates políticos sobre desarrollo, también lo es que esta incidencia se ha dado de manera dispersa. Finalmente, y por otro lado, debe evidenciarse que ciertos temas “sensibles” no han sido abordados por los discursos postdesarrollistas o simplemente han sido referidos superficialmente, y ello se considera una carencia reprochable que debe solventarse. Ha quedado claro que el postdesarrollo se conforma como un paraguas teórico desde donde podrían legitimarse y resguardarse múltiples y diversas alternativas al desarrollo y que los postulados-base que se comparten como suelo común por estos enfoques sirven como cimientos para la construcción contextualizada de modos de vida heterogéneos. También se entiende que es por ello que resulta contraproducente teorizar con detalle los parámetros del campo social que compondrían un modelo alternativo al ya existente, ya que de esa manera se estaría ofreciendo *un* modelo único *otro*, pero *un* modelo único al fin y al cabo. Sin embargo, bajo esta razón no puede disimularse ni justificarse la falta de profundización en ciertas cuestiones que, de abordarse, podrían sumar en pro de la fractura del discurso desarrollista que se pretende. Muchas y muy variadas podrían ser estas cuestiones, pero tres que se consideran de especial relevancia en el mundo actual son: el análisis de las nuevas

tecnologías y de las investigaciones bio-tecnológicas; un estudio más profundo del lugar y el papel de los feminismos en esta alternativa al desarrollo más allá de referenciar su importancia; y la consideración de los derechos humanos.

Conclusión

Así las cosas, puede decirse como conclusión que los debates en torno a la noción de Buen Vivir, de los movimientos decrecentistas y de los llamados Discursos de la Transición darán un nuevo empuje y actualidad al postdesarrollo más allá de la habitual y necesaria crítica postestructuralista, postcolonial y decolonial al desarrollo. Además, junto con esto —y con el ánimo de mantener viva y dinámica la crítica postdesarrollista— se propone abordar determinadas temáticas que enriquecerían su corpus teórico. Aunque la alternativa al desarrollo no se haya concretado, la pertinencia y relevancia de los debates postdesarrollistas en la actualidad parece no estar en duda. Y es que a pesar de la falta de consistencia teórica y de una incidencia materializada de manera dispersa y difusa en la esfera social y política, sigue resultando útil y relevante, en pro de la construcción de pensamiento crítico, someter los avances y cambios en los Estudios y en la Agenda de Desarrollo a la visión crítica del postdesarrollo.

Bibliografía

- ESCOBAR, Arturo (2007): *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación Editorial El Perro y La Rana.
- (2012): “Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso”, *Revista de Antropología Social*, n° 21, pp. 23-62.
- ESTEVA, Gustavo y PRAKASH, Madhu Suri (1998): *Grassroots Post-Modernism: Remaking the soil of cultures*, Londres, Zed Books.
- GUDYNAS, Eduardo (2009): “El día después del Desarrollo”, *América Latina en Movimiento*, n° 445, pp. 31-33.
- (2014): “El postdesarrollo como crítica y el buen vivir como alternativa”, en G.-C. Delgado-Ramos (coord.), *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*, México, CEIICH, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), pp. 61-95.
- LATOUCHE, Serge (2003): *Decrecimiento y Postdesarrollo: El pensamiento creativo contra la economía del absurdo*, Madrid, El Viejo Topo.
- RAHNEMA, Majid y BAWTREE, Victoria (eds.) (1997): *The Post-development Reader*, Londres, Zed Books.
- RIST, Gilbert (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- SACHS, Wolfgang (ed.) (1996): *Diccionario del Desarrollo: Una guía del conocimiento como poder*, Perú, PRATEC.

- UNCETA, Koldo (2009): “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”, *Carta Latinoamericana Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina*, nº 7, pp. 1-34.
- (2015): Epílogo: “¿Desarrollo alternativo o alternativa al Desarrollo?”, en K. Unceta, *Más allá del crecimiento: debates sobre Desarrollo y Postdesarrollo*, Buenos Aires, Mar Dulce Editores, pp. 189-221.

3

El sentido de la teoría crítica del desarrollo: entre las ideas y las creencias

The meaning of critical development theory: between ideas and beliefs

GUILLERMO OTANO JIMÉNEZ*



PALABRAS CLAVE

Teoría crítica; Desarrollismo; Postdesarrollo; Reflexividad; Conocimiento.

RESUMEN El objetivo de este artículo es analizar el significado de la teoría crítica del desarrollo. Para ello establezco una distinción analítica entre dos planos del pensamiento desarrollista, el de las ideas y el de las creencias. Argumento que las interpretaciones críticas del desarrollo surgen del cuestionamiento de estas últimas, y a partir de ahí pueden optar por deconstruir o reconstruir las ideas clave que estructuran la concepción del desarrollo.

KEYWORDS

Critical theory; Developmentalism; Postdevelopment; Reflexivity; Knowledge.

ABSTRACT The aim of this paper is to analyse the meaning of critical development theory. In order to do so, I establish an analytical distinction between two levels of development thinking: ideas and beliefs. My argument is that critical interpretations of development arise from the questioning of the latter, and they can choose to deconstruct or reconstruct the main ideas that structure the concept of development.

* **Guillermo Otano Jiménez** es doctor en Sociología por la Universidad Pública de Navarra. Actualmente trabaja para la Fundación ALBOAN. Es miembro de la Red Española de Estudios sobre Desarrollo (REEDES) y de la Human Development and Capability Association (HDCA).

MOTS CLÉS

Théorie critique; Développementalisme; Postdéveloppement; Réflexivité; Connaissance.

RÉSUMÉ Le but de cet article c'est d'analyser le sens de la théorie critique du développement. À cet effet, j'ai établi une distinction analytique entre deux niveaux de réflexion sur le développement, les idées et les croyances. Je soutiens que les interprétations critiques du développement proviennent de la remise en cause de ce dernier. Depuis ce moment on peut choisir déconstruire ou reconstruire les principales idées qui structurent le concept du développement.

Introducción

Decía el filósofo español Ortega y Gasset (1976) que las creencias son un tipo especial de ideas. Que no se tienen, sino que “se está en ellas”. Son, en términos fenomenológicos, “lo que se da por supuesto”, aquello que nos resulta tan obvio que ni si quiera nos detenemos a examinarlo con detenimiento. Simplemente “es así”. En esto, las creencias se diferencian de lo que entendemos comúnmente por “ideas”, pues sobre ellas sí reflexionamos de forma deliberada y consciente, con independencia de si son ideas propias o ajenas. Traigo esta distinción a colación porque me parece sumamente útil para interpretar los modos de pensar el desarrollo y el lugar que debe ejercer la teoría crítica en ese ámbito.

Es interesante abordar el “desarrollo” a partir de esa dualidad del pensamiento porque, desde los albores de la modernidad occidental, entre los siglos XVI y XVIII, este concepto se ha ubicado en el mundo de las ideas, más que en el de las creencias. Concretamente, se suele decir que pertenece al dominio de la racionalidad instrumental (Castoriadis, 1980; Ortiz, 2007). Su significación moderna hace referencia a un tipo específico de acción intencional que trata de poner la ciencia y la técnica al servicio de los ideales de emancipación humana que surgen del proyecto de la Ilustración Europea. El “desarrollo”, en este sentido, busca mejorar la calidad de vida de la gente —el progreso humano— mediante la intervención en el ámbito de lo social, lo económico, lo cultural o lo medioambiental. El origen de la teorización del desarrollo se halla en las discusiones que mantuvieron los primeros intelectuales europeos respecto a la manera de realizar dicho ideal. Una tarea que por aquel entonces se consideraba urgente para tratar de potenciar las oportunidades y controlar los efectos no deseados de un capitalismo industrial incipiente, que anunciaba la entrada en una nueva época. No es de extrañar, por lo tanto, que las *teorías de desarrollo* hayan contribuido desde los inicios de la era moderna a forjar auténticas *doctrinas ideológicas de desarrollo* (Cowen y Shenton, 2004), cada una de las cuales ha legitimado en el tiempo diferentes *estrategias y políticas de desarrollo*.

Durante al menos dos siglos y medio el desarrollo mantuvo este halo racionalista. Sin embargo, en el trasfondo del cálculo entre medios y fines que precede a toda intervención social, subyace una creencia que es la que da sentido a toda acción realizada en nombre del “desarrollo”. La creencia en que, gracias a la capacidad de dominio racional y al avance del conocimiento social, el mundo se puede modificar a voluntad. En este sentido, el desarrollo “no es simplemente la meta de unas acciones racionales en las esferas de lo económico, de lo político y de lo social. Es también, y a un nivel muy profundo, el centro de las esperanzas y expectativas de redención” (Berger, 1979: 31). Es aquí donde se nos revela su poso trascendental, que recoge la concepción lineal de la historia implícita en la escatología cristiana, dándole una nueva lectura. Si en la cosmovisión cristiana la historia avanza hacia adelante movida por los designios divinos, desde el origen de los tiempos hasta el día del juicio final; en la cosmovisión moderna, la ciencia se apropia del lugar que otrora ocupase Dios, y los creyentes en la nueva religión del progreso secular, en vez de esperar la redención en el más allá, tratarán de recrear el paraíso en la tierra a partir del crecimiento económico tecnológicamente inducido.

La hipótesis que sostengo en este artículo es que la denominada “crisis del desarrollo” (Morin, 1995) que ha reavivado el interés por la teoría crítica del desarrollo desde principios de los años ochenta, tiene su origen en el cuestionamiento de estas creencias de fondo respecto a la posibilidad de mantener un crecimiento ilimitado a través de la innovación tecnológica. Mi argumento se divide en dos partes. La primera de ellas analiza el auge y declive de las grandes teorías del desarrollo poniendo especial atención en el sistema de creencias compartido sobre el que se levantaron —lo que llamare desarrollismo— y las causas que condujeron a su cuestionamiento. En la segunda parte identifico los dos caminos contrapuestos que puede tomar la teoría crítica frente a este escenario: el de las deconstrucciones y reconstrucciones del desarrollo.

Los Estudios sobre Desarrollo y el imaginario desarrollista

En la introducción afirmé que los orígenes de la teorización del desarrollo hallan en los escritos de los pioneros de las ciencias sociales y en los discursos reformistas de mediados del siglo XIX —tanto en el abordaje que se hizo de la “cuestión social” en el antiguo Imperio Alemán, Francia o Inglaterra como en los acalorados debates parlamentarios que estas naciones mantuvieron sobre el gobierno de las colonias—. No obstante, la institucionalización académica de los “estudios sobre desarrollo” (*development studies*) dentro de los planes de estudio de las universidades occidentales, mayormente anglosajonas, cuenta con poco más de medio siglo de vida y se remonta a principios de los cincuenta del siglo XX.

Es entonces cuando el “desarrollo”, o más bien la ausencia de este en buena parte del planeta, se convierte en un problema para las grandes potencias que salieron

vencedoras de la Segunda Guerra Mundial. En el nuevo orden internacional que comenzaba a perfilarse, la presencia de grandes “zonas económicamente atrasadas” o “subdesarrolladas” en América Latina, África y Asia constituía un peligro para el frágil equilibrio existente entre los dos grandes bloques. Tanto el mundo libre, liderado por los Estados Unidos, como el bloque comunista, encabezado por la URSS, veían ese otro “Tercer Mundo” con recelo. Los países tercermundistas lo mismo podían convertirse en potenciales socios comerciales que constituir una amenaza para la seguridad nacional. Pero, en cualquier caso, lo que cada vez parecía más evidente es que la única manera de asegurar esto último era intentar ampliar las zonas de influencia sobre estos territorios.

Para alcanzar tal propósito, se pensó en potenciar la cooperación internacional y las políticas de ayuda que tan buenos resultados habían dado en la reconstrucción europea. Las propias Naciones Unidas, en el Capítulo IX (art. 55) de su Carta fundacional de 1945, incluyeron la cooperación internacional al desarrollo entre sus fines y todavía hoy la contemplan como una herramienta para lograr “niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso económico y social”¹. La voluntad de contribuir al desarrollo de los países pobres aparece también en otros textos de la época, como el discurso de investidura del presidente estadounidense Harold S. Truman, quien afirmaba en 1949 que “por primera vez en la historia, la humanidad posee el conocimiento y la capacidad para aliviar el sufrimiento de esas gentes [los parias de la tierra]”, al tiempo que reafirmaba su voluntad de “poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimiento técnico para ayudarlos a lograr sus aspiraciones de una vida mejor”².

Declaraciones como esta son dignas de mención, no solo porque constituyen un hito histórico de las relaciones internacionales, sino porque reflejan un cambio de mentalidad en el acercamiento de Occidente hacia el resto del mundo³. Hasta entonces la mirada colonial decimonónica había contrapuesto las naciones civilizadas y los pueblos bárbaros como si la civilización y la barbarie fuesen categorías ontológicas distintas y existiese una brecha insalvable entre ellas. Sin embargo, el discurso que emerge a mediados del siglo pasado, hace una relectura de las mismas —en términos de “desarrollados” y “subdesarrollados”— y les da una nueva significación al poner ambas categorías en el mismo eje temporal. De ese modo, el imaginario desarrollista valida la tesis que lo sostiene y es que las sociedades humanas se transforman de acuerdo a una pauta preestablecida (Nederveen Pieterse, 1991). Una pauta que conocen mejor que nadie quienes se hallan a la vanguardia de dicho cambio, a saber: los

- 1 Véase la Carta de las Naciones Unidas, disponible desde el siguiente enlace: <http://www.un.org/es/carta-de-las-naciones-unidas/index.html> [última consulta el 7/10/16].
- 2 Harry S. Truman, “Inaugural Address”, 20 de enero de 1949. El texto completo del discurso de investidura puede consultarse en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13282> [última consulta el 8/10/16].
- 3 Véase el análisis discursivo que se hace de este texto en Esteva (1992: 6-25) y en Escobar (1995).

países occidentales. El aprendizaje de su experiencia histórica, siguiendo esta lógica, ofrecía una reserva de conocimiento inigualable, que sería de gran valor a la hora de impulsar el progreso socioeconómico allí donde todavía no había llegado.

Esa fue la finalidad con la que nacieron los estudios sobre desarrollo. Una misión que, como reconoce el economista Stuart Corbridge, es un tanto inusual, porque comprometió la recién creada área de investigación con dos principios aparentemente contradictorios: “El *principio de diferencia* (‘el Tercer Mundo es diferente, de ahí la necesidad de un campo de estudios específico’) y el *principio de semejanza* (‘es el trabajo de las políticas de desarrollo hacerles a ellos más parecidos a nosotros)’” (Corbridge, 2007: 179). Esta tensión implícita entre la observación y la acción; entre el contacto con una realidad diferente y la voluntad de transformarla hasta encajarla en un modelo dado, fue uno de los principales atractivos de los estudios sobre desarrollo entre los jóvenes investigadores. Pero con el paso del tiempo se convertirá también en su principal punto débil. Veamos por qué.

Auge y declive de las grandes teorías del desarrollo económico

Desde un punto de vista analítico, el objeto de las grandes teorías del desarrollo económico que surgieron a mediados del siglo pasado era, a grandes rasgos, el de estudiar los “concomitantes institucionales del crecimiento económico” en los países del “Tercer Mundo” (Berger *et al.*, 1973: 9). A partir de ahí, las discusiones entre académicos giraban en torno al marco explicativo apropiado. Los teóricos de la modernización de los años cincuenta pusieron el acento en los factores internos que condicionaban el potencial productivo de las economías nacionales (tales como, el analfabetismo, la geografía, persistencia de las culturas tradicionales, la dualización de la economía, etc.). Dichos elementos lastraban el despegue económico de los países pobres y solo podían subsanarse con una inyección de capital externo y la aplicación de reformas orientadas a modernizar la economía.

Frente a estas propuestas, los teóricos neomarxistas de la dependencia que aparecieron poco después atribuían el problema del “subdesarrollo”, no tanto a los factores internos sino a los externos. Es decir, a las desigualdades de poder que estructuraban las relaciones económicas internacionales. En su lectura del asunto, los causantes de su empobrecimiento eran los condicionantes externos que las grandes potencias imponían a la autonomía política y económica de los países periféricos (por ejemplo, a través de acuerdos comerciales injustos, de la condicionalidad de la ayuda, de la inversión extranjera, etc.). Así las cosas, el enfrentamiento entre estos dos diagnósticos teóricos del “subdesarrollo” en el plano académico fue total. En aras de la coherencia interna de cada uno de estos dos modelos teóricos, los académicos de uno y otro bando ponían en tela de juicio los aciertos de su contrario y ensalzaban sus debilidades. La buena noticia es que estas acaloradas discusiones generaron una gran cantidad de material empírico sobre realidades ajenas a las occidentales que servirían

a la postre para arrinconar el etnocentrismo implícito en las ciencias sociales y cuestionar la propia concepción del desarrollo en las sociedades industriales (Hettne, 1995). La mala, que la disputa atravesó los muros de la academia y se reprodujo en la arena política a través de la confrontación ideológica que mantuvieron, durante la Guerra Fría, los partidarios del capitalismo de libre mercado y los defensores de la vía soviética. Siendo el núcleo de las desavenencias entre ambos grupos, la elección de las estrategias de desarrollo más propicias para promover los cambios sociales.

Con todo, a pesar de producir diagnósticos opuestos de la situación y “soluciones” diferentes en la práctica, ambas perspectivas compartían mucho más de lo que en su momento estaban dispuestas a reconocer. La confianza ciega en el progreso tecnocientífico para garantizar la supervivencia humana, el rol central del Estado como agente de cambio, la identificación de la renta per cápita con el bienestar, y, en definitiva, la concepción del desarrollo como un proceso impulsado “desde arriba” que requería “sangre, sudor y lágrimas” por parte de la población. Cualquier sacrificio era justificable por ambas partes con tal de alcanzar la felicidad prometida en nombre de la “sociedad capitalista liberal” o, en su lugar, la “sociedad comunista” (Berger, 1979). No obstante, tras tres décadas de experiencia en la aplicación de estrategias de desarrollo en el Sur, los resultados fueron dispares. Muchos países lograron entrar en la senda del crecimiento económico acelerado, pero el precio que tuvieron que pagar en forma de sufrimiento humano, desigualdades sociales y daños ecológicos resultaba inmorale desde un punto de vista ético.

Los denominados “desastres del desarrollo” especialmente notorios en Latinoamérica y buena parte de África abarcaban una amplia variedad de fracasos, desde macroproyectos de cooperación fallidos por su insostenibilidad, hasta el aumento de la polarización social, pasando por el estallido de guerras civiles, en el peor de los casos. El reconocimiento público de estas consecuencias no intencionales, junto con la desintegración de la Unión Soviética condujeron a la quiebra del imaginario desarrollista y su ingenua proyección sobre el mal denominado “Tercer Mundo”. Todo ello podía haber servido de revulsivo para abrir un proceso de reflexión respecto al sentido de la teoría crítica del desarrollo, o cuando menos, respecto a la manera de concebir el vínculo entre la teoría y la práctica en este ámbito. Pero lo que sucedió fue más bien lo contrario.

Entrada la década de los años ochenta aproximadamente, los estudios sobre desarrollo cayeron en desgracia. Para buena parte de la izquierda posmarxista la noción de “desarrollo” perdió su atractivo simbólico, por quedar asociada a una forma de entender la “intervención gubernamental” en los países del Sur de carácter disciplinario, imperialista y etnocéntrico (Corbridge, 2007; Hart, 2001). Dicho abandono, no obstante, sería secundado por los economistas ortodoxos desde el extremo ideológico opuesto, quienes achacaron los innumerables desastres a los “fallos de la burocracia” y aprovecharon la ocasión para defender la vuelta a la “monoeconomía” (Lal, 1985). Es decir, a la idea de que los principios económicos fundamentales (como, por

ejemplo, el óptimo de Pareto o la noción de homo oeconomicus) son universales, y, por lo tanto, no hace falta un área de conocimiento diferenciada para tratar las problemáticas del subdesarrollo. Bastaría con aplicar una serie de recetas o paquetes de “ajuste estructural” orientados a integrar las economías nacionales en los mercados globales. Ese conjunto de medidas orientadas hacia el *laissez faire* económico es lo que comúnmente se ha denominado “Consenso de Washington” (Williamson, 1990) y dominó el vacío dejado por las políticas desarrollistas en materia de cooperación internacional durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del XXI.

No obstante, tras el fracaso de las recetas neoliberales en el manejo de las crisis latinoamericanas de la deuda (México, Argentina), así como en la incorporación de los países exsoviéticos al capitalismo de mercado, junto con la gran recesión de 2008 que sacudió Estados Unidos y Europa, han terminado por cuestionar la última de las corrientes que permanecía intacta en el campo del desarrollo, abriendo nuevos horizontes para el resurgir de la teoría crítica.

La teoría crítica del desarrollo: deconstrucciones y reconstrucciones

Todo apunta a que el declive de las grandes teorías sobre el desarrollo económico hacia finales del siglo pasado se debió en parte al agotamiento de sus marcos teóricos para explicar las nuevas realidades emergentes (por ejemplo, la aceleración de las interdependencias globales, el cambio climático, el retorno de los fundamentalismos religiosos, etc.). Pero, sobre todo, diría yo, al hastío producido en buena parte de América Latina y África por los modelos desarrollistas de corte autoritario que, independientemente de su adscripción ideológica, apostaron por las políticas implementadas “desde arriba”. Los principales beneficiados por la aplicación de dichos modelos —las elites políticas y económicas— son los mismos que pedían “sangre, sudor y lágrimas” a una población civil que casi siempre cargó con los costos humanos, sociales y medioambientales, y en raras ocasiones disfrutó participó de los económicos alcanzados.

Ante semejante panorama, la teoría que pretenda denominarse “crítica” tiene un enorme trabajo por delante: puede empezar por denunciar estas prácticas de dominación, e incluso ir un poco más allá tratando de desarmar los imaginarios sociales —las creencias— que las sostienen; para lo cual es necesario y deseable, a su vez, reivindicar el reconocimiento de aquellas gentes cuya realidad fue o bien ignorada o bien aplastada por las formas de normalización de los discursos coloniales. Ese programa crítico, orientado a la deconstrucción del conocimiento experto en el ámbito del desarrollo, fue el que siguieron durante los ochenta y los noventa muchos intelectuales y activistas descontentos con los magros resultados obtenidos por la cooperación internacional y escandalizados por su falta de sensibilidad ante la diversidad cultural.

Su inspiración, en este sentido, se hallaba en la obra de autores como Michel Foucault (2005 [1975] y 2006 [1966]), célebre entre otros motivos por sus trabajos sobre las formas de disciplinamiento y dominación ejercidas por las instituciones modernas (el hospital, la escuela, la prisión, etc.), o Edward Said, quien aplicó las enseñanzas de Foucault y también las de Gramsci al ámbito de los estudios culturales para desmontar los sesgos y prejuicios —el *Orientalismo* (Said, 1990)— que durante siglos habían distorsionado la mirada de Occidente (y sus relaciones) con el continente asiático. Siguiendo sus aportaciones, y atraídos por la popularidad de la que gozaban en ese momento el “posestructuralismo” y la “crítica postmoderna” en las ciencias sociales, se autodenominaron “postdesarrollistas”. Su misión, a partir de estas referencias, sería la de contribuir a descolonizar el “imaginario del desarrollo” (Sachs, 1992; Hall, 1992; Picas Contreras, 1999; Rist, 2002; Latouche, 2007), con la esperanza de lograr, por ese camino, abrir la mente a otros modos de comprender la realidad, provenientes del Sur (Escobar, 1995; Rahnema y Bawtree, 1997).

En su defensa hay que decir que el “postdesarrollo” consiguió quebrantar la ingenua fe en el progreso histórico que caracterizó el pensamiento del desarrollo a mediados del siglo pasado. No obstante, en su búsqueda de una oposición radical a la “modernidad occidental” fueron bastante más allá y no dudaron en rechazar tanto las políticas de cooperación internacional, a las que consideraban un dispositivo de poder y control más, como la mera existencia de los valores universales —incluida la propia noción de derechos humanos— que le servían de legitimación. El problema es que, de ese modo, privaron a la teoría crítica de la propia idea de “emancipación” y se limitaron a hacer una “crónica de la dominación Occidental” o, en el mejor de los casos, “etnografías de las resistencias”. Ambas cosas pueden ser muy interesantes para agitar el debate y fomentar la reflexión, pero apenas sirven de guía para la acción política más allá de lo local. Es más, la defensa a ultranza de la diferencia cultural, lo comunitario y los movimientos de base que hacen muchos de los autores postdesarrollistas puede terminar legitimando formas de “etnochovinismo” y otras prácticas que atentan contra la dignidad humana (por ejemplo, la ablación femenina)⁴.

Para plantear una verdadera alternativa al neoliberalismo y a las políticas del “crecimiento sin propósito” a las que nos arrastra el nuevo capitalismo financiero es necesario generar una teoría crítica en clave *reconstructiva*, que nos ilumine a la hora de replantear el significado del desarrollo en términos multidimensionales y recupere el interés por la creatividad de la acción humana (y sus contingencias) a la hora de promover cambios sociales. Hay autores, y corrientes dentro de las ciencias sociales, que ya han dado pasos en esta dirección. Pero, hasta donde alcanzo a ver, la contribución más sobresaliente que se ha hecho a los estudios de desarrollo es la del economista indio Amartya Sen y su enfoque de la capacidad (Sen, 1999). Su proyecto intelectual se ha levantado sobre dos premisas.

4 Para un desarrollo en profundidad de estos argumentos se puede consultar Gasper (1996), Corbridge (1998), Nederveen Pieterse (2000) y Tamas (2004).

Lo que nos dice la primera de ellas es que *el desarrollo de una sociedad y por extensión, el funcionamiento de sus arreglos sociales e institucionales ha de evaluarse en función de sus consecuencias sobre la vida de las personas*. ¿Son capaces de hacer o ser aquello que aprecian por buenas razones? ¿qué se lo impide? La decisión de tomar las capacidades humanas como “variable focal” es en sí ya una ganancia puesto que hasta ahora la economía había analizado la pobreza y el bienestar (y, en consecuencia, el desarrollo) en función de variables como la utilidad individual o los recursos materiales que a efectos prácticos se miden a través del ingreso o la renta per cápita. Estas cuestiones son importantes, pero pueden distorsionar nuestros juicios morales porque no todas las personas pueden hacer lo mismo con los mismos medios. Hay características personales y circunstancias sociales y medioambientales que nos condicionan de manera diferente. Por eso, lo que argumenta Sen es que debemos fijarnos en lo que las personas son capaces de hacer o no con sus vidas, y plantear a partir de ahí qué podemos hacer al respecto.

En esta línea, el de Sen es un enfoque orientado a la acción que concibe el “desarrollo” como *“un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos”* (Sen, 1999: 3). En la práctica, según Sen, esto “requiere la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos”. Es decir, requiere el cuestionamiento de aquellas estructuras sociales que puedan considerarse “injustas” y reivindica el “empoderamiento” de las personas menos aventajadas (en términos de capacidades básicas) para que participen en aquellas decisiones que les afectan directa o indirectamente.

Para quienes vienen del “postdesarrollo” el lenguaje que emplean estas premisas puede parecer más de lo mismo, sobre todo si desconocen el refinamiento filosófico que hay detrás de ellas y lo reducen a la aplicación que hizo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo cuando presentó el Índice de Desarrollo Humano. Dicho indicador logró cuestionar la “tiranía del PIB” en la concepción del desarrollo, que no es un logro menor. Pero, como cualquier otro indicador sintético, ofrece una visión parcial de la realidad y no puede representar la complejidad de conceptos como “libertad”, “democracia” o “justicia”. Por eso, para debatir sobre el significado de estas palabras y su puesta en práctica, la propuesta de Sen ofrece argumentos razonados y herramientas analíticas que nos ayudan a evaluar realidades concretas, sin necesidad de importar modelos para cambiarlas⁵. Con ese propósito nació la Human Development Capability Association (HDCA) que, en la actualidad agrupa a más de 500 investigadores de 70 países diferentes y procedentes de distintos ámbitos

5 Dedicué mi tesis doctoral a analizar los fundamentos teóricos y los dilemas metodológicos que plantea el enfoque de Sen para estudiar el cambio social. En ella se puede encontrar lectura crítica de sus postulados y una bibliografía actualizada sobre las discusiones que ha generado dentro de los estudios sobre desarrollo. Véase Otano Jiménez (2015).

disciplinarios⁶. Algo que invita a la esperanza respecto a la posibilidad de entablar un diálogo verdaderamente global e intercultural sobre las concepciones del bien y la justicia, y contribuya a andar —unidos en nuestras diferencias— hacia la construcción de instituciones más justas.

Conclusiones

Si tuviese que definir el “desarrollo” para cerrar este artículo diría, siguiendo las enseñanzas de Jan Nederveen Pieterse, que “el desarrollo es aquella intervención apropiada en la realidad social con vistas a mejorar la situación de los menos aventajados” (Nederveen Pieterse, 2007: 3). La teoría del desarrollo, desde esta perspectiva, es la negociación del significado que le damos a los términos “intervención apropiada”, “mejoría” y “menos aventajados”.

El problema es que las certezas que durante los dos últimos siglos y medio dieron respuesta a estos términos se han esfumado. El crecimiento económico ya no es la solución a todos los problemas, más bien al contrario. Los baremos que podemos emplear para evaluar una “mejoría” son múltiples y a menudo se contradicen entre sí. Y, por último, pero no menos importante, hemos descubierto (¡oh, sorpresa!) que los menos aventajados tienen voz propia y pueden opinar sobre lo que consideran una “apropiado” cuando se trata de cuestiones que les afectan.

Todo esto debe hacernos reflexionar sobre el papel que ocupan los “expertos” en desarrollo dentro del campo de la cooperación. Aquí nos podemos aplicar lo que el filósofo Zygmunt Bauman aconseja a quienes se dedican a las ciencias sociales: hemos de evitar la tentación de comportarnos como *legisladores* del orden social y asumir que no podemos ser otra cosa más que sus *intérpretes* (Bauman, 2005). A pesar de haber empleado el término “teoría crítica” para referirme a las deconstrucciones y las reconstrucciones del desarrollo, creo que más que teorías coherentes o modelos cerrados, lo que nos hace falta son enfoques —como el de las capacidades— que nos ofrezcan un lenguaje con el que describir las injusticias y dar sentido a las prácticas que tratan de paliarlas.

Bibliografía

BAUMAN, Zygmunt ([1997] 2005): *Legisladores e intérpretes*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

⁶ La lista de miembros y la estructura de la red se puede consultar en la página web <http://hd-ca.org/>

- BERGER, Peter L. (1979): *Pirámides de sacrificio. Ética política y cambio social*, Santander, Sal Terrae.
- BERGER, Peter; BRIGITTE, Berger y HANSFRIED, Kellner (1973): *The Homeless Mind. Modernization and Consciousness*, Nueva York, Random House.
- CASTORIADIS, Cornelius (1980): “Reflexiones sobre el ‘desarrollo’ y la ‘racionalidad’”, en Jaques Attali *et al.* (comp.), *El mito del desarrollo*, Barcelona, Kairós, pp. 183-223.
- CORBRIDGE, Stuart (1998): “Beneath the Pavement only soil: The poverty of Post-development”, *Journal of Development Studies*, vol. 34(6), pp. 138-148.
- (2007): “The (im)possibility of development studies”, *Economy and Society*, 36(2), pp. 179-211.
- COWEN, Michael P. y SHENTON, Robert W. ([1996] 2004): *Doctrines of development*, Londres, Routledge.
- ESCOBAR, Arturo (1995): *Encountering Development: The making and unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- ESTEVA, Gustavo (1992): “Desarrollo”, en Wolfgang Sachs (ed.), *The Development Dictionary*, Londres y Nueva York, Zed Books Ltd.
- FOUCAULT, Michel ([1975] 2005): *Vigilar y Castigar. El nacimiento de la prisión*, Madrid, Siglo XXI.
- ([1966] 2006): *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, Madrid, Siglo XXI.
- GASPER, Das (1996): “Essentialism In and About Development Discourse”, *European Journal of Development Research*, 8(1), pp. 149-179.
- HALL, Stuart (1992): “The West and the Rest: discourse and power”, en Stuart Hall y Bram Gieben (eds.), *Formations of modernity*, Cambridge, Polity Press, pp. 276-320.
- HART, Gillian (2001): “Development critiques in the 1990s: culs de sac and promising paths”, *Progress in Human Geography*, 25(4), pp. 649-658.
- HETTNE, Björn (1995): *Development Theory and the Three Worlds*, Londres, Longman, 2ª edición.
- LAL, Deepak (1985): “Los errores de la ‘economía del desarrollo’”, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 22, nº 2, junio, Washington, pp.10-13.
- LATOUCHE, Serge (2007): *Sobrevivir al desarrollo*, Barcelona, Icaria.
- NEDERVEEN PIETERSE, Jan (1991): “Dilemmas of Development Discourse: The Crisis of Developmentalism and the Comparative Method”, *Development and Change*, vol. 22, pp. 5-29.
- (2000): “After post-development”, *Third World Quarterly*, vol. 21, nº 2, pp. 175-191.
- ([2001] 2007): *Development Theory. Deconstructions/Reconstructions*, Londres, Sage.
- ORTEGA y GASSET, José ([1940] 1976): *Ideas y creencias*, Madrid, Espasa-Calpe.
- ORTIZ, Renato (2009): “Cultura y desarrollo”, en Miguel Ángel Aguilar, Eduardo Nivón, Ana María Portal y Rosalía Winocourt (coords.), *Pensar lo contemporáneo: de la cultura situada a la convergencia tecnológica*, México, Ed. Anthropos, pp. 89-95.

- OTANO JIMÉNEZ, Guillermo (2015): “Desarrollo humano y cambio social. Una crítica constructiva del enfoque de la capacidad de Amartya K. Sen desde la sociología”, tesis doctoral, Universidad Pública de Navarra (disponible en <https://goo.gl/mCMpSH>) [última consulta el 7/10/16].
- PICAS CONTRERAS, Joan (1999): “La construcción social del subdesarrollo y el discurso del desarrollo”, en Víctor Bretón, Francisco García y Albert Roca (eds.), *Los límites del desarrollo. Modelos rotos y modelos “por construir” en América Latina y África*, Barcelona, Icaria, pp. 25-58.
- RIST, Gilbert (2002): *El desarrollo: Historia de una creencia occidental*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- SAID, Edward (1990): *Orientalismo*, Madrid, Libertas.
- SEN, Amartya K. (1999a): *Development as Freedom*, Nueva York, Knopf.
- TAMAS, Peter (2004): “Misrecognitions and missed opportunities: post-structuralism and the practice of development”, *Third World Quarterly*, vol. 25, nº 4, pp. 649-660.
- WILLIAMSON, John (1990): “What Washington Means by Policy Reform?”, en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics.

4

El desarrollo desde la cultura

Development from the perspective of culture

ALFONS MARTINELL SEMPERE*



PALABRAS CLAVE

Cultura; Agenda ODS; Desarrollo; Diversidad cultural; Cooperación.

RESUMEN Este artículo reflexiona sobre los antecedentes y procesos para una mayor incorporación de la cultura en las políticas de cooperación al desarrollo. Analiza la situación actual después de que la Agenda 2030 no incluyera un objetivo específicamente cultural. A partir del análisis de diferentes estudios se presentan unas líneas de trabajo para la incorporación de las dimensiones culturales al desarrollo.

KEYWORDS

Culture; SDG Agenda; Development; Cultural diversity; Cooperation.

ABSTRACT This article reflects on the history and processes for greater inclusion of culture in development cooperation policies. Analyzes the current situation after 2030 agenda didn't include a specific cultural objective. From the analysis of different studies, working lines for the incorporation of cultural dimensions to development are presented.

MOTS CLÉS

Culture; L'Agenda ODD; Développement; Diversité culturelle; Coopération.

RÉSUMÉ Cet article réfléchit sur l'histoire et les processus pour une plus grande intégration de la culture aux politiques de coopération au développement. Il analyse la situation actuelle puisque l'Agenda 2030 ne comportait pas un objectif culturel spécifique. De l'analyse de différentes études on présente quelques lignes de travail pour l'intégration de la dimension culturelle au développement.

* **Alfons Martinell Sempere** es profesor emérito y director honorífico de la Cátedra UNESCO: "Políticas Culturales y Cooperación" de la Universidad de Girona. Fue director general de Relaciones Culturales y Científicas de la AECID (2004-2008). Presidente y fundador del Observatorio Interarts (1995-2004). Fundador y miembro del Laboratorio de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo con sede en Colombia y España. Experto en el campo de la Formación de Gestores Culturales, Cooperación Cultural y Desarrollo, Políticas Culturales. Tiene publicados diferentes libros, artículos y trabajos en el campo de gestión cultural, políticas culturales, cultura y desarrollo, cooperación cultural internacional. Ha impartido docencia en diferentes universidades de España, Europa y América Latina, y ha dirigido proyectos de cooperación cultural en instituciones internacionales.

Antecedentes

Las reflexiones y contribuciones sobre cultura y desarrollo tienen un largo recorrido antes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2000, UNESCO inicia un proceso de reflexión sobre las políticas culturales y desarrollo a partir de la Conferencia Intergubernamental de Venecia 1970¹, a la que le siguen Conferencias regionales en Europa (Helsinki, 1972)² y Asia (Yogyakarta, 1973)³. Muchos autores coinciden en señalar que la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales en África de 1975⁴ señaló un punto de inflexión donde una mayoría de países menos avanzados reclaman la incorporación de una dimensión cultural del desarrollo diferente desde posiciones de autonomía.

Este largo periodo avanza desde las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX con los procesos de descolonización y la aprobación de los derechos culturales contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), entre otros acuerdos. A partir de esta base se ha consolidado un conocimiento sobre la importancia de la dimensión cultural en el desarrollo y en la aplicación de políticas, acciones y proyectos significativos con este enfoque como hemos analizado en anteriores trabajos (Martinell, 2010).

Pero principalmente en las primeras décadas del siglo XXI y en el periodo de definición de la Agenda 2030 con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2015 es donde se produce un salto cualitativo más importante. A nivel de la agenda internacional ni en los ODM ni en los ODS⁵ han incorporado objetivos con contenido cultural de forma explícita⁶, a pesar de las diferentes participaciones de la sociedad civil a nivel internacional y la acción de UNESCO como agencia de NNUU, caso que quizás requeriría un análisis más profundo que no podemos realizar en este trabajo.

La cultura en la Agenda 2030

En la Agenda 2030 se constata la ausencia de un tratamiento de la cultura en las políticas de desarrollo de acuerdo con la realidad e importancia del sector, la función de las organizaciones multilaterales especializadas y las evidencias de muchas experiencias

1 <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000928/092837SB.pdf>

2 <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000014/001486SB.pdf>

3 <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000090/009054SB.pdf>

4 Más conocida como Africacult-Accra 1975, organizada por UNESCO con la Cooperación de la Unión Africana, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0001/000190/019056sb.pdf>

5 A pesar del proceso participativo realizado a nivel internacional, disponible en www.culture-2015goal.net o [#culture2015goal](https://www.culture2015goal.net)

6 En A. Martinell (2015) realizamos una primera interpretación sobre la ausencia de un objetivo cultural en la Agenda 2030 después de un largo periodo de trabajos, reflexiones y resultados.

contrastadas. Pero esta situación no concuerda con una realidad de amplia expansión de la incorporación de la cultura a las alianzas mundiales de desarrollo, con intervenciones a diferentes niveles (nacional, regional y local) que aportan resultados e impactos contrastados, experiencias exitosas y líneas de investigación especializada. En estas circunstancias evidenciamos que se han producido diferentes avances, entre los que destacamos:

- ▶ A partir de las contribuciones conceptuales, y del fomento de alianzas internacionales, se constata una transformación del sector de la cultura aumentando la sensibilidad de los agentes culturales por las políticas de cooperación al desarrollo.
- ▶ Algunos gobiernos nacionales, conscientes de la importancia de este sector, han incorporado estrategias y líneas de acción que incorporan la dimensión cultural en sus políticas de desarrollo con resultados significativos.
- ▶ A nivel de las autoridades locales su acción ha sido más directa de acuerdo con la proximidad con la vida cultural de los ciudadanos, donde la cultura tiene una función importante para la gobernanza como para la creación de condiciones para el desarrollo. En este sentido las ciudades mantienen una apuesta decidida por la cultura, considerándola imprescindible para el desarrollo integral como se puede apreciar en todo el proceso de la Agenda 21 de la cultura coordinada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CLGU)⁷ que ha mantenido una gran preocupación por las relaciones entre cultura, desarrollo y ciudad⁸.
- ▶ Las agencias de cooperación al desarrollo conscientes de la creciente importancia de la incorporación de la cultura en las políticas de desarrollo del s. XXI van incorporando estrategias específicas en sus programaciones⁹. Entre ellas la incorporación de la cultura en el Plan Director de la Cooperación Española¹⁰ y su estrategia específica¹¹.
- ▶ Las diferentes Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas en este último periodo es una expresión de la preocupación por la incorporación de la cultura en el desarrollo sostenible¹². Donde desataca la aprobada en el

7 <http://www.agenda21culture.net/index.php/es/>

8 Destaca su documento sobre Cultura, Ciudad y ODM, disponible en <http://www.agenda21culture.net/index.php/es/48-documentacion-oficial-spa-gal/informes-spa-gal/380-informe-2-cultura-gobiernos-locales-y-objetivos-de-desarrollo-del-milenio>

9 Países europeos donantes que han elaborado estrategias propias: Finland's report "Navigating culture: A road map to culture and development" (2000). Denmark (2002). Swiss Agency for Development and Cooperation (2003). Norway's (2005) Strategy for Norway's culture and sports co-operation with countries in the South. Sweden: SIDA's Culture and Media in development cooperation (2006). Otros países mantienen la cultura en sus programas de cooperación en forma y organización diferente (Francia, Gran Bretaña, Alemania, EE UU, Canadá, Japón, etc.).

10 "Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008", Madrid, MAEC.

11 Estrategia Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española (2006).

12 Par citar algunas Resoluciones de la Asamblea de NNUU65/166 de 2010, 66/208 de 2011, 68/34 de 2013, 68/239 de 2014 y 70/214 que evidencian la preocupación por el tema en el post-2015.

septuagésimo periodo de sesiones 22.12.2015, después de la aprobación de la Agenda 2030, donde estimula la contribución de la cultura al desarrollo sostenible en el marco de seguimiento y examen de la citada Agenda de los ODS como plan de futuro.

Estos avances, a todos los niveles, en la consideración de la cultura como una dimensión imprescindible en el desarrollo sostenible no están exentos de ciertas resistencias que requieren un cierto análisis crítico que vamos a resumir en tres aspectos:

- 】 La cultura en el desarrollo ha sido tratada desde posiciones excesivamente academicistas que, en base a la amplitud del concepto de cultura en nuestras sociedades, se han olvidado la realidad de la vida cultural de las ciudadanías y de las nuevas prácticas fruto de los cambios sociales. Por otro lado, el predominio de una visión excesivamente antropológica y étnica ha relacionado el tema de cultura y desarrollo con las políticas de pueblos indígenas, minorías culturales en peligro de extinción. Esta visión no se ha fundamentado en un enfoque de derechos en la cultura¹³ que contempla la cultura en toda la población sea cual sea su situación. Estos abordajes más limitados se han visto alterados por el concepto de diversidad cultural¹⁴ que integra la riqueza de todas las culturas y sus expresiones que convienen en un espacio territorial.
- 】 A pesar de los grandes cambios y avances en el concepto de desarrollo observamos que existen posiciones un tanto asistencialistas o paternalistas que consideran la cultura como algo superfluo y prescindible ante la urgencia de necesidades básicas o perentorias que hay que resolver. Sen (2004) señala que “De una u otra forma, la cultura envuelve nuestras vidas, nuestros deseos, nuestras frustraciones, nuestras ambiciones, y las libertades que buscamos. La posibilidad y las condiciones para las actividades culturales están entre las libertades fundamentales, cuyo crecimiento se puede ver como parte constitutiva del desarrollo”¹⁵. Como si se pudiera prescindir de las necesidades culturales cuando hay otras que el interlocutor considera más importantes. Algunas de estas posiciones no consideran la libertad de la persona para escoger sus opciones.
- 】 En tercer lugar, se mantiene una gran influencia de una cierta visión del desarrollo desde una perspectiva que valora con exceso un tipo de eficacia, el pragmatismo o una cierta visión tecnocrática. Donde domina las seducciones por los resultados e impactos que se puedan demostrar en base a formas empíricas, donde los aportes más intangibles, inmedibles o con impactos que no se pueden evaluar a corto y medio plazo no son considerados como tales. Por

¹³ Es importante tener en cuenta el artículo 15, 1.a. del Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

¹⁴ Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, 2001. Y la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, 2005.

¹⁵ Amartya Sen (2004), disponible en <http://www.letraslibres.com/mexico/como-importa-la-cultura-en-el-desarrollo>

otro lado, la dificultad por identificar los aportes de los procesos y prácticas culturales como condición previa a otras dinámicas de desarrollo.

Para alcanzar las alianzas que el Objetivo 17 de los ODS proclaman se considera ineludible acordar unos principios y unos valores sobre el papel de la cultura en el desarrollo sostenible superando algunas de estas posiciones a partir del conocimiento disponible hacia una visión compartida con objetivos comunes.

Los avances en la configuración de un discurso propio, sobre el papel de la cultura en el desarrollo, se constata en la paulatina incorporación en sus planteamientos en la agenda internacional y en las políticas nacionales y locales de desarrollo como un pilar importante en este campo. Pero lo más importante se observa en un amplio conjunto de experiencias y prácticas, que, a diferentes niveles, han puesto en marcha un conjunto de intervenciones de acuerdo con estos planteamientos que han conseguido resultados importantes.

La gran aportación se ha realizado en el ámbito de acciones locales en diferentes países que es difícil estudiar por su extensión. Otras aportaciones se han elaborado a partir del análisis de experiencias a partir de la interlocución con sus líderes pero hemos analizado últimamente con más precisión en diferentes proyectos¹⁶.

Cabe destacar los diferentes desenvolvimientos de la Estrategias de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española por parte de los actores nacionales como de los países socios con sus programas y extensiones enlazando con una tendencia general de otras agencias de cooperación que ya hemos citado. Destaca la Ventana Temática de Cultura y Desarrollo del Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio¹⁷ y la Estrategia de conocimiento sobre Cultura y Desarrollo¹⁸ elaborada por la División de Cultura de la UNESCO, que junto a la evaluación de los programas conjuntos de esta Ventana presenta un conjunto de datos importantes para disponer de información sobre unos de los programas internacionales sobre cultura y desarrollo más importantes de las últimas décadas, por su magnitud como por su extensión continental.

Por otro lado, en el trabajo "Learning from practical experiences. Culture and development" 2013¹⁹ hemos podido analizar aspectos complementarios a estas experiencias

¹⁶ Trabajos realizados por la Cátedra UNESCO de Políticas Culturales y Cooperación de la Universidad de Girona (www.catedraunesco.com) con la Fundación Carolina 2010/con el FODM/con la Universidad Tecnológica de Bolívar (Colombia)/UE en Sudáfrica./Programa Investigación y Estudios sobre el Desarrollo AECID, etc.

¹⁷ <http://www.mdgfund.org/es/> / http://www.mdgfund.org/sites/all/themes/custom/undp_2/docs/thematic_studies/English/full/Culture_Thematic%20Study.pdf

¹⁸ <http://www.mdgfund.org/es/knowledge-management-initiative/culture-development>

¹⁹ Investigación realizada por el Laboratorio Iberoamericano de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo de la Universidad de Girona y la Universidad Tecnológica de Bolívar, disponible en www.apl-cultural.org

reforzadas por la aplicación de estos conocimientos en diferentes procesos de diseño y capacitación en este campo. Esta aportación no aproxima a los problemas reales de la implementación de proyectos de cultura y desarrollo y en la consecuente extracción de conocimiento de estas prácticas.

En todos estos trabajos se constata la complejidad del abordaje de la cultura en el desarrollo por su propia naturaleza y por la gran variedad de factores que inciden en estos procesos que nunca se pueden dominar del todo. Por esta razón son importantes todas las aportaciones de ordenación y estructuración sabiendo que nunca se podrá acotar la cultura como en otros tipos de políticas públicas.

Uno de los problemas fundamentales es la característica de la libertad cultural que como dice el Nuestra Diversidad Creativa “La libertad cultural garantiza la libertad a nivel global. Además de proteger el grupo, defiende los derechos de cada una de las personas que los componen”²⁰. Este documento considera que la libertad cultural nos permite satisfacer una de las necesidades culturales más básicas: la de definir nuestras propias necesidades culturales. Esta particularidad, que reconoce los derechos humanos fundamentales, presenta una de las grandes dificultades de las políticas culturales públicas debido a la ausencia de unas necesidades tipificadas y categorizadas. Aspecto que las diferencian de otras políticas públicas como la educación, la sanidad etc., que disponen de unas necesidades más definidas, concretas, etc., con una incidencia asegurada a la mayoría de la población. Por esto existe una relación muy intensiva y compleja entre necesidades culturales y la organización de un sistema cultural accesible, donde no se podrá plantearse una respuesta a todas las necesidades ya que las personas pueden escoger y seleccionar sus necesidades de acuerdo con su libre opción. Por lo cual la sociedad ha de facilitar los elementos que se pueden considerar como mínimos o de base para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho. A nadie se le escapa que los poderes públicos no podrán nunca alcanzar estas respuestas, salvo que hablemos de entornos autoritarios.

Dentro de las complejidades en la incorporación de la cultura en el desarrollo hemos de destacar la gran dificultad de definir qué acción cultural tiene impacto en el desarrollo y cuál no. Es evidente que la vida cultural tiene muchas variables y que no todas tienen, o han de tener, un impacto en el desarrollo. La cultura es un conjunto de actividades que tienen valor por sí mismas, aunque su simple existencia ya representa un aporte a la vida cultural. Hay prácticas culturales y artísticas que solo aportan intangibles y el placer de realizarlas. La vida cultural contiene un gran conjunto de actividades gratuitas e inútiles, por el placer estético, el conflicto, la tensión, el cambio, la vanguardia, etc. Por lo cual hemos de manifestar que no todo en la acción cultural ha de plantearse en clave de desarrollo.

²⁰ Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo (1998), disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586sb.pdf>

A partir de estas afirmaciones podemos considerar que lo que distingue una opción u otra está en la intencionalidad. Cuando en la acción cultural en general se pretende incidir en el desarrollo es preciso incorporar una intencionalidad añadida, entendida como una sensibilidad por generar otros impactos que la propia acción en la búsqueda plusvalías o valores agregados. Es decir, actuar desde una posición proactiva para integrar la acción en la esfera de los resultados o impactos en el desarrollo. Para todo esto será necesario avanzar en procesos definidos con objetivos claros, que incidan en sus propios resultados, pero que también sean capaces de crear condiciones (o precondiciones) para el desarrollo con la capacidad de integrar los resultados no previstos que surgen de la vida cultural.

Dentro del amplio campo de la cultura que parece no tienen límites por sus imbricaciones con múltiples aspectos de la vida social, es importante ordenar el ámbito para situar sus límites y posibilidades. De acuerdo con los estudios realizados, en lo que hemos empezado a denominar Enfoque Cultural para el Desarrollo, presentamos unas primeras cuatro dimensiones de la acción cultural en clave de desarrollo. Donde se sitúan, sin pretender agotar el tema, unas primeras categorías de las acciones que se pueden realizar en este campo de acuerdo con los proyectos analizados.

Las relaciones entre cultura y desarrollo han consentido un exceso de retórica con predominio de planteamientos excesivamente teóricos y conceptuales que no han concordado bien con la praxis de las políticas de cooperación que se centran más en la resolución de problemas, conflictos y la búsqueda de resultados concretos. También por el tratamiento de la cultura en estas políticas que transcurre entre la falta de reconocimiento de las necesidades culturales como básicas para el ser humano y la dificultad por incorporar la mayoría de resultados e impactos intangibles en los procesos de evaluación.

Dimensiones de la relación cultura y desarrollo



Fuente: *Elaboración propia.*

De acuerdo con los procesos de análisis y evaluación de las relaciones de la cultura en el desarrollo podemos definir un conjunto de elementos y evidencias que permiten situar mejor las diferentes componentes de las dimensiones de la cultura en el desarrollo.

El desarrollo del propio ámbito cultural o sector

Entendido como los diferentes elementos de la vida cultural de una sociedad que tienen una incidencia directa o en los procesos e impactos en el desarrollo.

- 】 Mejorar las condiciones culturales de la comunidad o población en general.
- 】 Aumentar la posibilidad de expresividad individual y grupal.
- 】 Reforzar las identidades culturales por medio de su reconocimiento y facilitar su participación en la vida cultural.
- 】 Contribuir al bienestar, felicidad, etc., por medio de la vida cultural y la posibilidad de ocio creativo.
- 】 Ayudar a la configuración de imaginarios compartidos a partir de la construcción simbólica que facilita la cultura.
- 】 Recuperación y mantenimiento de la memoria cultural colectiva como herramienta de la propia identidad y trasmisión a las nuevas generaciones.
- 】 Conservación del patrimonio cultural y natural desde una perspectiva integral.
- 】 Aumentar el nivel de participación en la vida cultural como garantía de derechos fundamentales.
- 】 Identificación y reconocimiento de la diversidad de cultural y la diversidad de expresiones culturales como un ejercicio respeto y tolerancia.
- 】 Facilitar el acceso a los servicios culturales y al consumo cultural de acuerdo con la realidad socioeconómica, estableciendo canales de acceso para las personas sin recursos.
- 】 Gestionar el equilibrio territorial entre las realidades diferentes, como rural-urbano, centro-periferia, etc.
- 】 Participar en la visibilidad y comunicación exterior de una comunidad, ciudad, etc.
- 】 Atracción de visitantes, otras comunidades, intercambios, turistas, etc.

Los aportes de la cultura al desarrollo

Los estudios sobre la cultura como sector social y económico han permitido, en los últimos años, disponer de una visión más amplia y comparable de los aportes de la cultura al desarrollo. Algunos de ellos tienen una naturaleza de contribución directa, otros son más indirectos o inducidos:

- 】 De acuerdo con los recientes estudios sobre el sector cultural se puede apreciar con la contribución de la cultural en el PIB.

- 】 El empleo denominado cultural con las profesiones estrictamente de las estructuras culturales como los empleos indirectos que la vida cultural genera.
- 】 Genera un sector económico propio y fomenta el emprendimiento relacionado con la expresividad cultural y la creatividad.
- 】 La incidencia de la cultura en otros sectores sociales y económicos de la sociedad. Turismo, educación, urbanismo, vivienda, sanidad, etc.
- 】 Contribución de la cultura en los procesos de cohesión social, convivencia y sentido de pertenencia a la comunidad, ciudad o país.
- 】 Incidencia de la participación en la vida cultural en las condiciones y procesos de desarrollo.
- 】 Contribución de la cultura en la participación política y la gobernabilidad.
- 】 La incidencia de las prácticas culturales en la recuperación del espacio público y su incidencia en la seguridad local.
- 】 Favorecer el sentido de pertenencia y la construcción de ciudadanía tiene una incidencia en las condiciones y procesos de desarrollo.
- 】 La cultura facilita el uso y disfrute del espacio público aportando contenidos y capacidad de convocatoria de la población.

La dimensión cultural del desarrollo

Este componente hace referencia a la importancia de la cultura en general en la configuración del modelo y procesos de desarrollo humano en un contexto determinado. Aceptando que la dimensión cultural adquiere una importancia para plantear un desarrollo centrado en una realidad concreta y evitando los procesos de imposición o aculturación de modelos exógenos:

- 】 Valores culturales dominantes de acuerdo con la tradición y las realidades actuales.
- 】 Formas de vida, cosmovisiones.
- 】 Creencias espirituales.
- 】 Conocimientos disponibles que dispone una comunidad o sociedad de acuerdo con sus aportes ancestrales y contemporáneos.
- 】 Influencia de la cultura en diferentes ámbitos del desarrollo: educación, salud, medio ambiente, hábitat, urbanismo, gobernabilidad, justicia, etc.
- 】 Aportes de la expresividad y la creatividad cultural en los procesos de innovación y cambio sociales.

Cultura y generación de capacidades para el desarrollo

En el marco del desarrollo humano por capacidades es importante considerar la contribución de la cultura como un elemento imprescindible para la adquisición y ampliación de las capacidades humanas:

- 】 Consideración de las capacidades culturales como un elemento a tener en cuenta en el desarrollo humano.

- 】 Relación, interdependencia y complementariedad entre las capacidades básicas y las capacidades culturales.
- 】 Aportes de las capacidades culturales a las dinámicas de desarrollo.
- 】 Educación cultural como generación de capacidades amplias.
- 】 Las prácticas culturales como activo social al fomento de capacidades para el desarrollo.
- 】 La práctica cultural como campo para ampliar las relaciones sociales y la participación colectiva y comunitaria.
- 】 Contribución del conocimiento disponible y la generación de conocimiento de la experiencia en la construcción de capacidades.
- 】 Potencialidades de la cultura para el estímulo a la generación de capacidades para el desarrollo humano.
- 】 Aportes de la cultura a un gran número de proceso de aprendizaje y adquisición de capacidades.
- 】 La cultura como espacio que fomenta la compensación educativa y la recuperación de oportunidades para el aprendizaje.
- 】 La cultura incide en la creación de un clima que incide en los procesos de innovación social.
- 】 La importancia de la retención de las personas o colectivos que son poseedores de creatividad y talento como un activo para el desarrollo.

A modo de conclusión

Una primera aproximación a estas consideraciones y antecedentes nos evidencia el dinamismo de un sector del desarrollo con un reconocimiento institucional y político considerable. A pesar de esto hemos de manifestar que existe una cierta debilidad de un marco conceptual propio debido a unos procesos excesivamente fragmentados y a la poca concreción en sistemas de aplicación y sistematización. Las competencias en el campo de la cultura en clave de desarrollo no son innatas, impera un cierto sentimiento de conocimiento de la cultura (evidente para todas las personas y procedencias) y que no requieren competencia especializada al considerar la cultura desde una perspectiva transversal, o general, sin la concreción técnica que requiere los aportes de la dimensión cultural a esta actividad.

En estos trabajos hemos constatado:

- 】 Consolidación de la dimensión cultural como un sector de las políticas de desarrollo y la cooperación internacional a pesar de la no incorporación directa de objetivos específicos en la Agenda 2030.
- 】 Falta de visibilidad de los resultados, aportes e impactos de la cultura en sus diferentes dimensiones al desarrollo y la lucha contra la pobreza y su relación con los ODM-ODS.

- 】 Insuficiente intercambio y cooperación entre actores y proyectos para aprender y transferir horizontalmente sus experiencias por falta de redes y sistemas de interlocución formalizados.
- 】 Poca investigación en la comparación y contraste entre experiencias y profesionales de diferentes procedencias y contextos como proceso de consolidación de los aprendizajes de la experiencia.
- 】 Falta de espacios de encuentro entre proyectos para compartir procesos y resultados como proceso de sistematización y transferencia. Iniciativas, proyectos y experiencias excesivamente aisladas de otras similares con tendencias a su polarización con poca capacidad de comunicación exterior.
- 】 Falta de continuidad y sostenibilidad de los proyectos por dificultades de articulación y justificación de apoyos a medio y largo plazo que permitan el mantenimiento de la práctica.
- 】 Mejorar la divulgación de las experiencias con la redacción de informes, artículos, publicaciones, reportajes, documentales, etc., como estrategia de comunicación, difusión e intercambio.

Por todo ello es importante seguir trabajando para un tratamiento de la cultura en el desarrollo de acuerdo con los contextos contemporáneos.

Bibliografía

- MARTINELL, Alfons (coord.) (2010): *Cultura y Desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar*, Madrid, Siglo XXI-Fundación Carolina.
- (2015): “Cultura para el desarrollo y educación: ciudadanos globales”, *Quaderns sobre Desenvolupament Humà i Cooperació E-DHC*, nº 5, Universidad de Valencia, pp. 58-70.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1966): “Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)”, artículo 15, 1.a.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2005): “II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008”, Madrid, MAEC.
- (2007): “Estrategia cultura y Desarrollo de la Cooperación Española”, MAEC, Madrid.
- SEN, Amartya (2004): “¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?”, *Letras Libres*, México, disponible en <http://www.letraslibres.com/mexico/como-importa-la-cultura-en-el-desarrollo>
- UNESCO (1995): “Dimensión cultural del desarrollo, hacia un enfoque práctico”, París, Ediciones UNESCO.
- (1996): “Nuestra Diversidad Creativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo”, París, Ediciones UNESCO, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586sb.pdf>

- (1998): “Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo”, París, Ediciones UNESCO.
- (2001): “Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural”, París, Ediciones UNESCO.
- (2005): “Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales”, París, Ediciones UNESCO.

5

Las resistencias al género en el desarrollo: brechas entre discursos y prácticas de las ONG de desarrollo

Resistances to gender in development: Gaps between discourses and practices in NGO for development

LORENA PAJARES SÁNCHEZ *



PALABRAS CLAVE

Género; Desarrollo; Resistencias; Cultura organizacional; ONGD.

RESUMEN Si ningún aspecto de la vida escapa a las desigualdades de género, ¿por qué habría de ser distinto en las ONGD? La urgencia por *repolitizar* el género en el desarrollo incluye a los actores no estatales, empezando por su cultura organizacional, lo que implica cambios radicales nunca exentos de resistencias. El artículo contiene una propuesta de sistematización de las mismas, resultado del trabajo de consultoría en diferentes organizaciones del Estado español.

KEYWORDS

Gender; Development; Resistances; Organisational culture; NGO.

ABSTRACT If no aspect of life is beyond gender inequalities, why should it be different in NGO for development? The urgency to re-politicize gender in development includes non-state actors, starting with their organizational culture, which involves radical changes and therefore resistances. The article contains a proposal to systematize them, as a result of the consultancy work in different spanish organizations.

* **Lorena Pajares Sánchez** es feminista, máster en Antropología y en Investigación Participativa y Desarrollo Local, especialista en género y cuenta con más de 15 años de experiencia en cooperación. Desde 2009 es consultora y formadora en Ersilia, Género y Desarrollo.

MOTS CLÉS

Genre; Développement; Résistances; Culture organisationnelle; ONG.

RÉSUMÉ Si aucune facette de la vie échappe aux inégalités du genre, pourquoi devrait être différent dans les ONGD? L'urgence pour la re-politisation du genre dans le développement comprend aux acteurs non étatiques, en commençant par sa culture organisationnelle, ce qui implique des changements radicaux jamais libres de résistances. L'article contient une proposition de systématisation des mêmes, résultat du travail dans différentes organisations espagnoles.

Introducción

El hecho de que “en ninguna sociedad las mujeres disfrutan de las mismas oportunidades que los hombres”¹ es innegable. Si ningún aspecto de la vida humana escapa a esta desigualdad, ¿por qué habría de ser diferente en nuestras organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)?

Diferentes voces alertan de la necesidad de *repolitizar* el género en el desarrollo. ¿Qué responsabilidad deben asumir los actores no estatales? Según el Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia (2010), las ONGD son agentes sociales con gran capacidad de influencia y responsabilidad social y, por tanto, tienen un papel ineludible en la definición de la agenda de desarrollo y la construcción de la igualdad: por coherencia y justicia y por oportunidad.

¿Qué papel juegan aquí los procesos de cambio proequidad?² Es crucial comprender su alcance y contenido simbólico. Son procesos políticos y culturales, afectan al corazón de las organizaciones, por lo que su implementación nunca está exenta de resistencias: altera las relaciones de poder, genera quiebras en las relaciones interpersonales, provoca reflexiones sobre identidades individuales y colectivas y, sobre todo, cuestiona las creencias, prácticas, ritos y costumbres de la organización.

Analizar estas resistencias y mostrar las incoherencias parece el único camino para provocar cambios a un nivel profundo, suficientemente radical como para hacer del

1 Afirmación del Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del PNUD ya en 1995, que, 20 años después, se constata en el Informe de ONU Mujeres sobre Beijing+20 (2015) al reconocer que “ningún país ha alcanzado la igualdad entre los géneros” (p. 6).

2 Según el Decreto 197/2008 del Gobierno vasco, estos procesos son “actuaciones de reflexión en el seno organizacional que suponen transformar los modos de hacer y pensar existentes, con el objetivo de eliminar las desigualdades de género que se producen en cualquiera de los ámbitos de funcionamiento de la organización: estrategias, estructuras, sistemas de trabajo, políticas, cultura organizacional, etc.”.

género un principio ético y político asumido desde el corazón mismo de los agentes de desarrollo.

Sobre el género

La primera vez que España consideró el enfoque de género prioritario en las políticas de desarrollo fue con el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Desde entonces, muchas ONGD lo han incorporado como principio o iniciado procesos proequidad. La mayoría abandera el concepto de igualdad junto a los de justicia o solidaridad, movidas, por un lado, por los principios constitucionales de equidad y justicia social y, por otro, por la preocupación por dotar de mayor eficacia y efectividad a la ayuda al desarrollo (Alcalde y López, 2004). ¿Por qué, entonces, afloran tantas resistencias al iniciar procesos de género? Parece asumido un supuesto progresismo de las ONGD que invisibiliza las desigualdades de género en las mismas (Dema Moreno, 2008) y dificulta que se vean como productoras y reproductoras de un orden social patriarcal.

Si a esto le sumamos que la perspectiva de género feminista incluye un propósito *revolucionador* de la vida cotidiana, las relaciones, los roles y los estatus de mujeres y hombres (Lagarde, 1996), se aviva la reacción patriarcal.

Sobre la cultura organizacional

La cultura organizacional es el conjunto de elementos interactivos fundamentalmente generados y compartidos por los miembros de una organización para alcanzar la misión que da sentido a su existencia (Aguirre, 2004). Es decir, cada organización es una cultura, constituida por “concepciones del mundo desde las cosmogonías, las mitologías y las filosofías hasta las ideologías, los conocimientos, los lenguajes y las mentalidades” (Lagarde, 1996: 39).

Por tanto trasciende las prácticas observables o conductas manifiestas, constituyendo un sistema complejo de valores y símbolos con rituales propios de reproducción simbólica y material, al cual se remiten las interacciones entre las personas (López, 2007; Lagarde, 1996; Navarro, 2007). Abarca todas las formas en las que el poder se manifiesta y ejerce: normas informales y vías para ejercer influencia, formas aceptadas de cooperación y resolución de conflictos, humor, estereotipos, tabúes o expectativas de y sobre las personas de la organización. Incorporar el género en este ámbito supone “un desafío para la identidad personal de la gente y para sus creencias” (Lombardo y Mergaert, 2013), provocando reacciones y resistencias.

¿Es esto diferente en las ONGD? Por un lado, su cultura organizacional ha de revisarse a la luz de la percepción social que ve a las organizaciones del Tercer Sector como

cristalización de los valores de la solidaridad y el altruismo (López, 2007), cuestión que imprime un indudable sesgo en su imagen, discursos y valores. A la vez, diferentes estudios confirman la dificultad para que los procesos proequidad en tales organizaciones vayan más allá de resultados simbólicos a nivel cultural (Lee-Gosselin, Briere y Ann, 2013): ¿es el género uno de los ámbitos que más incoherencias desvela entre los discursos cristalizados de las ONGD y la capa más interna de su cultura organizacional?

Sobre las resistencias

Hablamos de oposición a propuestas de igualdad, materializadas en actitudes favorables a la preservación del *statu quo*, barreras internas y factores de influencia que frenan los efectos de una acción proequidad (Alcalde, 2006; Fernández Villanueva, 2010) más agudas conforme más arraigada esté en una organización una cultura de la masculinidad (Lombardo y Mergaert, 2013). Podríamos decir que “donde hay poder, hay resistencia a perderlo”, y dado que el poder “no es unívoco, ni se ejerce siempre de la misma manera, ni tiene continuidad; [...] es una red imbricada de relaciones estratégicas complejas” (Giraldo, 2006: 108), las resistencias a perderlo pueden ser igualmente complejas y aparecer en cualquier punto de esa red.

Sus manifestaciones han sido objeto de estudio de la teoría feminista desde hace décadas. Margrit Eichler ya en los ochenta señaló cuatro manifestaciones primarias de sexismo como *resistencias a la perspectiva de género en investigación*: el androcentrismo, la sobregeneralización y sobreespecificidad, la insensibilidad de género y el “doble rasero”.

Más recientemente, la revista *NORA*³ publicó el especial “Feminist resistance- Resistance to feminism” (2013), cuyo editorial denuncia cómo en los países nórdicos, mientras crece el papel del Estado en la lucha por la igualdad, aumentan las *resistencias al activismo feminista*, que se enfrenta a una complicada situación de cooptación y resistencia (Stoltz y Hvenegård-Lassen, 2013). Algo similar, quizás, al momento actual del género en el desarrollo: ¿afloran las resistencias al activismo en las organizaciones al tiempo que se prioriza en las políticas estatales? Otro de sus artículos estudia las *resistencias a la formación* para la transversalización del género en políticas públicas europeas, catalogándolas en individuales, institucionales, implícitas, explícitas, específicas o generales (Lombardo y Mergaert, 2013), análisis también extrapolable a las ONGD.

En un ámbito más interno, diferentes autoras se han centrado en las *resistencias hacia la construcción de la conciencia de género* (DeVault, 1996; Lagarde, 1998) evidenciando cómo son las resistencias personales las que más pueden dificultar los procesos de género. Para Fernández Villanueva (2010) son uno de los principales obstáculos para

3 *Nordic Journal of Feminist and Gender Research*.

la la igualdad, si bien el quid de la cuestión no es que existan barreras, sino que sean desconocidas y no se sepa ni se desee saber cómo operan.

En el campo de las *resistencias al género en el desarrollo* hay dos autoras clave: Sara Longwe⁴ (1997), que señala la tendencia de las políticas de género a “evaporarse” dentro de los mecanismos burocráticos de las agencias de cooperación, y Caroline Moser (2004), quien, retomando este concepto, expone las dificultades para transversalizar el género en la evaluación de proyectos, preguntándose “¿evaporación, invisibilización o resistencia?”. El concepto ha sido ampliamente utilizado por otras autoras que señalan estas resistencias como uno de los retos para la construcción de una agenda de desarrollo que sitúe el género en el centro (San Miguel, 2009).

Con todo, aún son escasos los análisis centrados en las resistencias surgidas durante la gestación e implementación de los procesos organizacionales proequidad en las ONGD (Lee-Gosselin *et al.*, 2013), si bien la mayoría de estudios menciona la necesidad de gestionarlos.

En este sentido, en nuestro país se han realizado diferentes diagnósticos de ONGD a nivel autonómico y todos apuntan la existencia de resistencias ante medidas proequidad, pero pocos se centran en ellas ni ofrecen ejemplos o sistematizaciones de las mismas. Así, el estudio sobre las ONGD catalanas constata su aparición “al oír que la perspectiva de género implica una redistribución del poder y la toma de decisiones” (Bastardes y Franco, 2006: 30), y el realizado en el País Vasco advierte de que “la incorporación del enfoque de género [...] no está exenta de conflictos y resistencias, en tanto cuestiona frontalmente las relaciones de poder” (Murguialday *et al.*, 2000: 28), pero no describen sus manifestaciones.

Igualmente, el diagnóstico andaluz señala la relación entre resistencias y dificultades para transversalizar el género y advierte de que este enfoque “durante el proceso de aplicación del discurso teórico a niveles prácticos, se va invisibilizando y diluyendo” (Aguirregomezhorta y Soler, 2005: 97), pero también sin ejemplos. Más detallado, el estudio de las ONGD asturianas sí sistematiza resistencias organizativas y de actitudes, añadiendo que muchas de las ONGD, siendo conscientes de estos problemas, aún no han habilitado fórmulas para abordarlos (Dema Moreno, 2007).

Propuesta de sistematización

A la luz de esta literatura y del análisis de experiencias en diferentes ONGD, presento una catalogación distinguiendo entre resistencias personales y organizacionales:

- 4 Con su artículo “The evaporation of gender policies in the patriarchal cooking pot”, Longwe culminaba el análisis de las resistencias al género que desde principios de los años noventa venía haciendo, plasmado en diferentes trabajos.

1. Las *resistencias personales* conjugan percepciones, creencias, personalidades y necesidades, como los hábitos, el temor al cambio o la percepción selectiva⁵. Se traducen en actitudes antifeministas sutiles, muchas veces relacionadas con la falta de reconocimiento, que “actúan como frenos internos inhibiendo desde dentro el propio avance, [...] no siempre conscientes ni reconocidas” (Fernández Villanueva, 2010: 98). Para sistematizarlas, utilizo las cuatro categorías que propone Lagarde (1998) al catalogar las resistencias a procesos de aculturación feminista⁶, pues los procesos proequidad no son sino propuestas de aculturación feminista de las organizaciones.

a. *Resistencias antiintelectuales*: suponen un “desplante de ignorancia de género que reivindica lo empírico y lo pragmático frente al estudio, el análisis, la reflexión y el pensamiento crítico” (*op. cit.*: 13). Entrañan actitudes que niegan la condición ilustrada del feminismo y el conocimiento derivado del mismo:

- 】 Actitudes de indiferencia y/o rechazo, o actitudes defensivas: “Es que le das muchas vueltas y esto es más simple, somos todos iguales y ya está”; “No es que no me importe, es que esto ahora no es prioridad”⁷.
- 】 Cuestionamiento de la credibilidad del mensaje o de las personas agentes de cambio: “Ella lo lleva a un extremo demasiado emocional y parece que pierde capacidad analítica”, lo que lleva a un autocuestionamiento: “Cuando lo planteo me dicen que me lo tomo muy a lo personal, y al final pienso, ¿seré yo?”, “No sabes si está pasando o te lo estás imaginando, supongo que nos ha pasado a todas, eso de ‘hasta qué punto soy yo, que se me está yendo la olla’, o qué”.
- 】 Infravaloración de los datos: “Antes quizás, pero esto ya no es así”, o la baja opinión sobre la teoría de género.
- 】 “Maniobras de apaciguamiento” (Bonino, 2004): hombres que quieren pseudoaliarse con las mujeres pero sin transformarse. Terminan traducéndose en actos de boicot invisible a cualquier medida de transversalización: “Yo estoy a favor de la igualdad, es solo que la discriminación positiva no me parece el camino”.

b. *Resistencias antipolíticas*: Aunque Lagarde se refiere a quienes desconfían de la política como ámbito de recreación de dominio, aquí englobaría aquellas actitudes que despolitizan el género o niegan el carácter estructural de las desigualdades:

- 5 Se refiere al procesamiento selectivo de la información o capacidad humana de seleccionar aquello que se acomoda a nuestra conveniencia y rechazo de lo que no es de nuestro agrado.
- 6 Para Lagarde el feminismo es una cultura y no solo un movimiento, y por tanto podríamos hablar de procesos de aculturación feminista como “la transmisión de las concepciones, los valores, los conocimientos, las prácticas y la experiencia de las feministas en condiciones de hegemonismo patriarcal” (1998: 2).
- 7 Todas las citas entrecomilladas utilizadas en esta sistematización son resultado del trabajo de consultoría en ONGD españolas entre 2010 y 2015: entrevistas y talleres para la realización de diagnósticos de género, planes o acciones proequidad y formaciones de género.

- 】** Discursos de naturalización de las diferencias y conformismo con el statu quo: “El género es un tema de sentimientos”; “las mujeres no quieren ocupar los puestos de dirección porque [...] valoran más las responsabilidades familiares”.
- 】** Negación de discriminación sistémica y de la necesidad de hablar de igualdad desde posiciones políticas (o la consideración de que se avanzará espontáneamente a través de la educación o del desarrollo económico): “Es cierto que hay más mujeres en niveles técnicos inferiores, pero [...] es cuestión de oferta-demanda”; “No hay diferencias, que el comité de dirección sean más hombres es accidental”. Incluye actitudes derivadas de cierto “espejismo de la igualdad” que invisibiliza las consecuencias de la discriminación en la vida de las mujeres: “No me parece que necesitemos aplicar medidas de discriminación positiva, este punto lo tenemos asimilado”; “no veo techo de cristal, al contrario, las coordinaciones regionales [...] son mujeres menos un hombre que está el pobre en el Congo”. Se alientan con la sobregeneralización (“aquí hay igualdad, la jefa de RR HH es una mujer y la de comunicación también”) y provocan desafección, negación a aceptar responsabilidades y locus de control externo⁸: “Aquí hay mujeres más machistas que los hombres”. Vienen acompañadas de apatía o rechazo hacia las demandas de equidad (Fernández Villanueva, 2010).
- 】** Doble rasero: Dema Moreno comprobó que muchos varones “reprochan a las mujeres sensibilizadas con el género que están demasiado politizadas, pero no utilizan el mismo reproche para otros asuntos similares que preocupan a los hombres y [...] también tendrían un contenido político” (2007: 81): “El trabajo del enfoque de género será una distracción más a la hora de enfrentar al enemigo común, el neoliberalismo”. Otros ámbitos donde se da son la conciliación: “Si yo pido un día para llevar a la niña al médico, dicen qué morro, pero si lo piden ellos casi los premian”, o la resolución de conflictos: “Cuando una compañera expone un problema se le quita importancia, no se le da respuesta, y nunca he visto hacer lo mismo con un hombre aunque tenga el mismo cargo”.

c. *Resistencias clasistas*: para Lagarde el clasismo permea la percepción social, totalizando la condición de clase como absoluta y prioritaria y anulando el género en el análisis de las relaciones de poder, lo que en las ONGD puede resultar en la aplicación del análisis de clase y no el de género a la situación vital de las mujeres, de modo que los proyectos se centran en las mujeres de otros países en tanto son las más pobres y, al fin y al cabo, “las otras”. Aquí, “el logro patriarcal consiste en alejar a cada mujer de sí misma y de las mujeres con quienes tiene más semejanzas. Al luchar y participar por las otras, cada mujer se resiste a hacerlo para sí misma y para las próximas” (*op. cit.*: 15), lo que dificulta la unidad entre los colectivos para reforzar posiciones políticas (Fernández Villanueva, 2010). Este tipo de resistencias apenas son mencionadas en los textos consultados ni identificadas por el personal de las ONGD, o lo son de manera sesgada: “Hay hombres expatriados que consideran que las cuestiones de

⁸ Percepción de que los eventos ocurren como resultado del azar, el destino, la suerte o el poder y decisiones de otros, de modo que no tienen relación con la propia determinación.

género tienen que ver solo con la gente local, según su visión tienen eso superado y son tope guay, entonces aplican el género en su trabajo pero no a nivel personal”.

d. *Resistencias misóginas*: todas aquellas manifestaciones de falta de reconocimiento y negación de la autoridad, capacidades y derechos de las mujeres:

- 】 Actitudes de culpabilización: “Las bajas laborales de las mujeres se presupone que son por depresión o estrés, esto condiciona posibles promociones internas, porque creen que no aguantan los ritmos y la presión”, individualización de los logros conseguidos y justificación de la infrarrepresentación de mujeres por la escasez de mujeres competentes: “Los puestos de dirección general siempre han sido hombres y las limpiadoras mujeres. El motivo es que hay más limpiadoras” y otras manifestaciones de meritocracia: “Desde un punto de vista de composición del comité de dirección, la elección de las personas ha sido por capacidades, trayectorias y competencias”. Conllevan responsabilización de las mujeres consideradas individualmente (Fernández Villanueva, 2010) y la lucha por los derechos y autoridad de las mujeres se vive de acuerdo con la lógica patriarcal por la que los derechos de una mujer quitan algo a otra (Lagarde, *op. cit.*).
- 】 También podría incluirse aquí el denominado síndrome de “no se permiten equivocaciones”, tan dañino en procesos de cambio que paraliza los esfuerzos de innovación: “Las mujeres tenemos como que... demostrar más... no quiero decir ser más listas, pero [...] tienes que hacer el doble para que al final el resultado de tu trabajo sea reconocido”.
- 】 Pueden llegar incluso a ridiculizar, sabotear y perseguir las reivindicaciones más importantes de las organizaciones feministas: “¡Cuidado!, no digas bolígrafo, tienes que decir bolígrafo y bolígrafa”; “las metodologías utilizadas por feministas han sido muy radicales y no permiten el diálogo con los hombres. Esto ha provocado que las personas piensen que las mujeres que quieren abordar el tema quieren [...] enseñar cosas en contra del hombre”; “Hay algunas personas que se ríen mucho de temas de género, que pueden hacerlo con mucho arte, pero si te paras a pensarlo, buf...”.

2. *Resistencias organizacionales*: tienen que ver con las dinámicas de trabajo consolidadas en el seno de la estructura de las organizaciones. Para su sistematización utilizo los análisis de Longwe y Moser, distinguiendo entre:

a. *Evaporación*: cuando las buenas intenciones políticas no se llevan a cabo en la práctica. Pueden darse en tres niveles (Longwe, 1997):

- 】 Político: cuando hay problemas al pasar de la elaboración a la implementación, incluyendo la negación de una política, pues automáticamente deviene en intervención en la política: “Se planteó a recursos humanos incorporar en las entrevistas preguntas para identificar la sensibilidad de las candidaturas al

género y descartar a personas claramente machistas. La respuesta fue negativa, porque si no iban a trabajar género no tenía importancia preguntarles sobre este tema”. Incluye las “tendencias de aligeramiento” de las acciones propuestas: aunque originalmente se diseñen para la eliminación de las desigualdades de género, al final la eficiencia (u otros parámetros) acaba siendo el *leitmotiv* que las justifica: “A la hora de concursar para subvenciones uno de los requisitos es tener un plan de igualdad”.

- 】 Planificación: para Longwe, la evaporación aquí solo puede deberse a un error, corregible con protocolos o mejores planificaciones, si no se hace, es por “algo más”.
- 】 Organización: cuando no hay adaptaciones, departamentos ni personas especializadas. Incluye la falta de voluntad política o poco involucramiento del nivel directivo: “No hay medidas concretas, hay intenciones de gente particular, pero como organización, no”, la dilación en los nombramientos y la falta de especialización o de personas expertas para la implementación: “No estamos hablando de un departamento, es una persona”; “la organización no ha proporcionado nunca formación en género, somos todos autodidactas”, malas interpretaciones o “ilegitimidad” de los programas de transversalización (el proceso no se presenta de manera clara y transparente), inadecuación de la burocracia o desconexión entre el nivel organizacional y el operacional: “Se han llevado a cabo por insistencia de personas clave”. También cuando, habiendo un departamento o responsable de género, no se conocen sus funciones o se identifica como instrumento técnico de transversalización hacia fuera pero nunca hacia dentro, evidenciando una perspectiva más tecnicista que política: “Para mí la unidad de género es la gran desconocida”, “en nuestra organización la perspectiva de género es meramente técnica”, “la casilla género del formulario del proyecto”.
- 】 Una resistencia clave para la evaporación es la “tendencia a desvincular el tema de género de toda connotación política, revistiéndolo de un metalenguaje tecnificado”, pues conlleva “falta de especialización en el tema y de formación feminista” (San Miguel, 2009: 39), algo que Longwe llamaba la “teoría en defensa de la preservación”: utilización de lenguaje técnico no apropiado para el reconocimiento de las dimensiones política e ideológica del proceso de desarrollo⁹.

b. *Invisibilización*: según Moser, se da cuando los procedimientos de seguimiento y evaluación fallan en documentar lo que ocurre en “terreno”. Aquí se extendería a todas aquellas acciones (o inacciones) que invisibilizan la presencia, voces, necesidades o participación de las mujeres en la organización, así como las relaciones de poder en la misma. Abarcaría:

- 9 Esta resistencia obedece también a la categoría “resistencias explícitas”, que engloba los mecanismos de despolitización del género, pero aparece aquí por haber sido citada como mecanismo de evaporación por las autoras nombradas. En cualquier caso, sirva para reconocer el carácter multidimensional de las resistencias, que hace que muchas de ellas puedan insertarse en más de una categoría.

- 】 Exclusión de estilos y voces no hegemónicas, mayoría de liderazgos masculinos fuertes: “Ser mujer en los órganos de decisión política genera dificultad, salvo que adoptes patrones masculinos de ejercicio del poder”, “da la sensación de que si no asumes esa especie de atributo masculino de fuerza, energía, de prepotencia, no eres escuchada o percibida como una mujer con poder o influencia”.
- 】 Invisibilización o no valoración de trabajos reproductivos, relacionados con la transversalización de género u otros trabajos especialmente feminizados: “Hay más tareas de las que están descritas en nuestro puesto que son necesarias para el buen funcionamiento de la oficina, desde ordenar [...] hasta cuestiones para dar más apoyo a contrapartes o mejorar la convivencia en el equipo, [...] son el tipo de cosas que atrasan tu trabajo, [...] se comenta muchas veces pero nunca hay una resolución”.
- 】 Cauces informales de poder, techo de cristal o falta de participación de las mujeres en la toma de decisiones y ausencia de mecanismos para revertirlo: “Dentro del equipo directivo no todas las personas cuentan lo mismo, no solo por legitimidad, porque en principio todos tienen el mismo poder, pero hay ámbitos de comunicación informal donde el peso de los hombres es mucho mayor”; “algunas mujeres tienen resistencias a participar o autosituarse en una situación de poder, porque no existe una visión abierta del término que incluya poder de convocatoria, de mantener al grupo unido...”.

c. *Resistencia explícita*: cuando mecanismos eficaces bloquean, desactivan o desvirtúan la transversalización de género, con oposición esencialmente política y basada en relaciones de poder más que en limitaciones “tecnocráticas” de procedimiento, como: La no aprobación de medidas proequidad y la no asignación o asignación insuficiente de recursos para implementarlas, especialmente en el nivel político y puestos de toma de decisiones: “Se hizo una propuesta para establecer cuotas en la Junta Directiva, pero la Asamblea votó que no [...] porque era una imposición y no respondía a la mentalidad de la organización. Pero no hubo ninguna reflexión sobre por qué las cuotas son importantes”.

- 】 La no priorización o postergación bajo argumentos de poca importancia o alto coste: “Con la excusa de la crisis el Plan se ha ido retrasando y retrasando”, rechazo a hacer pública información específica, el control de la agenda para enmarcar el tema dentro de uno de “neutralidad de género”, o una adaptación pobre entre la cultura organizacional y el programa de transversalización: “Hay políticas para la maternidad, la hora para lactancia, el teletrabajo, pero son insuficientes. La dificultad de las medidas de conciliación es que la carga de trabajo no se reduce”.
- 】 Falta de información de medidas para la igualdad que impiden su aplicación: “Sé que existe una clausulita en el convenio que dice conciliación, pero nunca me las han explicado, no sé en qué consisten ni si las puedo aplicar”.

La consecuencia más grave de este tipo de resistencias es que, más allá de desactivar la intencionalidad política del género, pueden llegar a invisibilizar y acallar vulneraciones graves de derechos y situaciones de violencia: “En casos de abusos y violencias, en muchas ocasiones se intentan ocultar para evitar posibles escándalos públicos, para proteger la imagen y el prestigio social”; “aquí ha habido casos de acoso sexual que las mujeres no se han atrevido a denunciar y sobre los que no se ha hecho nada”.

Reflexión final

Todo lo anterior pone de manifiesto dos cuestiones esenciales: la primera, que a pesar de las declaraciones institucionales, la transversalización de género a lo interno de las ONGD está lejos de ser una realidad. Estamos ante una amplia pero aún invisible brecha entre los discursos y la praxis de estas organizaciones respecto al género: Incoherencias y resistencias que se conjugan para desactivar toda iniciativa política transformadora y que perpetúan el orden patriarcal que empobrece y limita las actuaciones de desarrollo.

La segunda, que carecemos de herramientas suficientes para identificar y, sobre todo, gestionar estas resistencias, ya sea como agentes no estatales o públicos. Generar estrategias para ello sería el paso más importante para conseguir, por fin, poner en línea de manera efectiva la agenda de género con la agenda de desarrollo, o, lo que es lo mismo, una agenda de desarrollo que coloque el género en el centro.

Es cada vez más urgente reconocer el machismo ubicuo institucionalizado y la concepción patriarcal del mundo (San Miguel, 2009), romper con la creencia de que las ONGD son estructuras inmunes a los estereotipos de género y visibilizar el androcentrismo que atraviesa la cultura de toda organización. Si no, difícilmente podremos trabajar nuestras propias incoherencias, analizar los vínculos entre las resistencias y el éxito o fracaso de las políticas de género, y mucho menos, poner en marcha estrategias eficaces de *repolitización* del género en el desarrollo.

Bibliografía

- AGUIRRE, A. (2004): *La cultura de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- AGUIRREGOMEZKORTA, R. y SOLER, L. (2005): *La perspectiva de género en las ONG andaluzas*, Córdoba, Mujeres en zona de conflicto.
- ALCALDE, A. R. (2006): “Herramientas para la integración del enfoque de género en los proyectos de cooperación”, en M. Carballo de la Riva (coord.), *Género y Desarrollo. El camino hacia la equidad*, Madrid, Los libros de La Catarata, pp. 112-148.

- ALCALDE, A. y LÓPEZ, I. (2004): *Guía práctica para la integración de la Igualdad entre Mujeres y Hombres en los proyectos de la Cooperación Española*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- BASTARDES, C. y FRANCO, L. (2006): *Estudio diagnóstico: La perspectiva de género en el trabajo de las ONGs catalanas*, Barcelona, Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament.
- BONINO, L. (2004): *Obstáculos y resistencias masculinas al comportamiento igualitario. Una mirada provisoria a lo intra e intersubjetivo*, Actas Seminario Internacional "Les hommes en changements: les résistances masculines aux changements dans une perspective d'égalité", Toulouse, Universidad Toulouse le Mirail, pp. 177-180.
- DEMA MORENO, S. (coord.) (2007): *La integración de la perspectiva de género en las ONGDs asturianas. Un largo camino por recorrer*, Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo.
- (2008): "Las desigualdades de género en las ONG de desarrollo: Discurso, prácticas y procesos de cambio", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 122, pp. 120-144.
- DEVAULT, M. (1996): "Talking Back to Sociology: Distinctive Contributions of Feminist Methodology", *Annu. Rev. Sociology*, nº 22, pp. 29-50.
- EICHLER, M. (1988/1991): *Non-sexist Research Methods. A practical guide*, Londres, Routledge.
- FERNÁNDEZ VILLANUEVA, C. (2010): "La equidad de género: presente y horizonte próximo", *Quaderns de Psicologia*, 12(2), Barcelona, UAB, pp. 93-104.
- GIRALDO, R. (2006): "Poder y resistencia en Michel Foucault", *Tábula Rasa*, 4, pp. 103-122.
- LAGARDE, M. (1996): *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Madrid, Horas y Horas.
- (1998): "Aculturación feminista", en E. Largo (ed.), *Género en el Estado. Estado del género*, Santiago de Chile, Isis Internacional.
- LEE-GOSSELIN, H.; BRIERE, S. y ANN, H. (2013): "Resistances to gender mainstreaming in organizations: toward a new approach", *Gender in Management: An International Journal*, 28(8), pp. 468-485.
- LOMBARDO, E. y MERGAERT, L. (2013): "Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation", *NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21(4), pp. 296-311.
- LONGWE, S. (1997): "The evaporation of gender policies in the patriarchal cooking pot", *Development in Practice*, 7(2), pp. 148-156.
- LÓPEZ, J. A. (2007): "La cultura de las organizaciones para el desarrollo: análisis macro y micro de un conflicto institucional", *Revista Española del Tercer Sector*, 6, pp. 15-35.
- MOSER, C.; M'CHAJU-LIWEWE, O.; MOSER, A. y NGWIRA, N. (2004): *DFID Malawi Gender Audit: Evaporated, invisibilized or resisted?*, Reino Unido, Department of International Development.

- MURGUIALDAY, C.; DEL RÍO, A.; ANITUA, E. y MAOÑO, C. (2000): *La perspectiva de género en las ONGD vascas*, Bilbao, Mugarik Gabe.
- NAVARRO, N. (2007): *Desigualdades de género en las organizaciones: procesos de cambio organizacional pro equidad*, San Salvador, PNUD.
- OBSERVATORIO DEL TERCER SECTOR DE BIZKAIA (2010): *Tercer Sector y la gestión de la perspectiva de género*, Bilbao.
- ONU MUJERES (2015): *Informe Resumido: La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing cumplen 20 años*, Nueva York.
- SAN MIGUEL, N. (2009): “Oportunidades y propuestas en la agenda del género y eficacia. Avanzando hacia 2015”, en E. Molina y N. San Miguel (coords.), *Nuevas líneas de Investigación en Género y Desarrollo*, Colección Cuadernos Solidarios, 3, Barcelona, UAM, pp. 31-74.
- STOLTZ, P. y HVENEGÅRD-LASSEN, K. (2013): Editorial, “Feminist Resistance-Resistance to Feminism”, *NORA*, 21(4), pp. 245-248.

6

Modelo postdesarrollista de cooperación para la intervención social con menores en contextos de riesgo en Tetuán-Marruecos

Postdevelopmental model of cooperation for social intervention with minors in risk contexts in Tetouan-Morocco

JOSÉ DAVID GUTIÉRREZ Y JAVIER DIZ CASAL*



PALABRAS CLAVE

Desarrollo; Cooperación; Menores; Marruecos; Intervención.

RESUMEN El modelo tradicional de cooperación al desarrollo llevado a cabo en el norte de Marruecos en las últimas décadas precisa de una evolución de las técnicas y medios que emplea para desarrollar intervenciones sociales con menores en contextos de riesgo que fomenten notablemente la integración social y laboral de los mismos. El artículo trata de poner de relieve cómo aquellas intervenciones llevadas a cabo previamente a la crisis económica y financiera no han sabido empoderar a las organizaciones no gubernamentales orientadas a proteger y mejorar la situación de la infancia, lo cual ha mermado la capacidad de emprendimiento de las personas, su participación social y capacidad transformadora del contexto social. Se identifica por tanto un modelo que amplía su capacidad de gestión y facilita un desarrollo individual y colectivo pertinente con la sociedad actual, haciendo a los sujetos activos y preparados para el cambio social que se les presenta como reto hacia la mejora de las potencialidades en infancia.

* **José David Gutiérrez Sánchez** es doctorando por la Universidad de Sevilla en Sociología. Experto en cooperación internacional y miembro del Consejo Independiente de Protección de la Infancia.

Javier Diz Casal es psicólogo licenciado, máster oficial en Investigación Psicosocioeducativa con Adolescentes en Contextos Escolares, máster en Psicogerontología y Psicogeriatría, máster en Psicología Clínica, Psicopatología y Psicoterapia, doctorando por la Universidad de Vigo. Es miembro del Consejo Independiente de Protección de la Infancia y de la Red Iberoamericana de Investigación en Imaginarios y Representaciones.

KEYWORDS

Development; Cooperation; Childhood; Morocco; Intervention.

ABSTRACT The traditional model of cooperation to the development carried out in the north of Morocco in last decades needs an evolution of techniques and means used to develop social interventions with children in risk contexts that notably promote their social and labor (work) integration. The article tries to emphasize how those interventions, carried out before to the economic and financial crisis, haven't been able to empower the non-governmental organizations orientated to protect and improve the situation of childhood, which have undermined the entrepreneurial capacity of individuals, their social participation and transformative power of social context. Therefore, a model that expands its management capacity and facilitates individual and collective development relevant to today's society is identified, making active and prepared individuals for the social change that is presented as a challenge towards the improvement of the potentials in childhood.

MOTS CLÉS

Développement; Coopération; Mineurs; Maroc; Intervention.

RÉSUMÉ Le modèle traditionnel de coopération au développement travaillé dans le nord du Maroc dans les dernières décennies précise d'une évolution des techniques et des moyens utilisés pour développer des interventions sociales avec des mineurs dans des contextes de risque qui favorisent sensiblement l'intégration sociale et professionnelle de ces mêmes. L'article vise à mettre en évidence que les interventions menées préalablement à la crise économique et financière n'ont pas su autonomiser les organisations non gouvernementales visant à protéger et à améliorer la situation de l'enfance, ce qui a compromis la capacité de l'entreprise des personnes, leur participation sociale et de la capacité de transformation du contexte social. Il s'identifie donc un modèle qui élargit sa capacité de gestion et facilite un développement individuel et collectif approprié avec la société actuelle, rendant les sujets actifs et préparations pour le changement social qui se présente comme défi vers l'amélioration des potentialités à enfants.

Introducción

Pretendemos abarcar una descripción teórica que ha cimentado, por medio de supuestos, un hacer metodológico referido a la práctica profesional del trabajo de cooperación en la intervención con niños y jóvenes en contextos precarios respecto de las necesidades básicas para el desarrollo de estas personas. Este trabajo, como explicaremos a lo largo del documento, es fruto de tres años de investigación con trabajo de campo y de un afán activo y participativo en la investigación. El texto mantiene un enfoque multidisciplinario que va desde la pedagogía al trabajo social, pasando por la educación social, la psicología, la sociología, la antropología y etnografía. El objeto de estudio se aborda desde una perspectiva de acción, hemos pretendido “mejorar las condiciones sociolaborales de los jóvenes en situación de riesgo social en la región de Tetuán (Marruecos)” a través del análisis de proyectos de diversa naturaleza: cooperación¹, académicos² y de divulgación³; proyectos que han mantenido su carácter orgánico desde el comienzo, de manera que son sistémicos y forman un todo que se ha estudiado en su conjunto. De esta manera, presentamos una investigación que se ha efectuado en el contexto investigado, por ello cuando se habla de emigración, de precariedad, de pobreza, de abusos, de progreso o de desarrollo, lo hacemos desde un conocimiento experiencial o conocimiento empírico⁴.

Mantenemos en una comprensión postdesarrollista⁵ del fenómeno de la cooperación para proyectar nuestra labor desde ahí. Principios que no supeditan al juicio propio la ayuda ofrecida, que no ofrecen una cooperación condicionada ni subyugan la práctica del trabajo de desarrollo. A estos efectos, la definición de desarrollo resulta fundamental a la hora de saber qué se hace cuando se trabaja en cooperación y ayuda al desarrollo. A colación de esto, Gómez y Sanahuja definen la cooperación internacional y ayuda al desarrollo como: “Conjunto de actuaciones, realizadas por

- 1 Las tres ediciones del Programa de Inserción Sociolaboral para jóvenes en Contextos de Riesgo de Tetuán (Marruecos) que la asociación AICE realiza desde hace años con el apoyo de asociaciones locales como Tetouan Asmir.
- 2 J. D. Gutiérrez (2014): *Proyectos sociales en contextos de riesgo*; J. D. Gutiérrez, J. Diz, A. S. Jiménez y S. Martínez (2015): *Inserción socio-laboral con jóvenes en contextos de riesgo. Una propuesta innovadora de Cooperación al desarrollo en Marruecos*; J. Diz, G. López, M. Gómez y N. González (2015): *Resiliencia grupal como un elemento adaptativo para el trabajo con menores en contextos de riesgo* son algunos ejemplos de producción propia de literatura científica específica.
- 3 Múltiples ediciones de “Encuentros internacionales en Marruecos con menores en contextos de riesgo”, varios congresos y mesas redondas: Congreso Internacional Infancia en Contextos de Riesgo, Congreso internacional e interuniversitario contra la pobreza infantil en el Mundo (itinerante por más de 30 universidades), el Seminario “La infancia, un bien comunitario y patrimonio de la humanidad”, celebrado en la Universidad Autónoma de Madrid, entre otros.
- 4 De la observación, basado en la experiencia. No confundir con *empirismo*.
- 5 No es nuestra intención aquí realzar un recorrido teórico de la evolución de la cooperación al desarrollo como elemento teórico y práctica profesional. Para más información, consultar J. D. Gutiérrez, J. Diz, A. S. Jiménez y S. Martínez (2015): *Inserción socio-laboral con jóvenes en contextos de riesgo. Una propuesta innovadora de Cooperación al desarrollo en Marruecos*.

actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible” (1999: 17).

Vemos cómo la visión *radical* desarrollista de la cooperación ha generado ciertos imaginarios sociales que se han ido instituyendo y legitimando en base a una práctica de imposición de los elementos que han de suponer desarrollo y cómo se ha de cooperar. Ello corresponde con el nacimiento de esta práctica. De manera somera, apuntamos el proceso de evolución de la cooperación como práctica de ayuda. Desde la mitad del siglo XX hasta finales de la década de los setenta, las teorías desarrollistas, focalizadas en el desarrollo y expansión del capitalismo de mercado, erigieron los objetivos de esta cooperación en base a planteamientos teóricos que se conocieron como *desarrollistas*, Rostow es uno de sus exponentes más influyentes. Esos planteamientos occidentales, arraigados en las imágenes de la desigualdad Norte-Sur, se exportaron desde Estados Unidos al resto del mundo. En la primera parte de este periodo se fueron articulando diferentes teorías de carácter estructuralista y neoestructuralistas. Todo este periodo se enmarca en las implicaciones de la Segunda Guerra Mundial y en la falta de globalización total del sistema industrial. Estas teorías, suponen en sí, un proceso de evolución de la economía del desarrollo. Hacia finales de la década de los setenta, el paradigma imperante del desarrollo se tambalea y entran en escena otros enfoques como el de las *necesidades básicas* que, aunque todavía en un marco economicista y de mercado, comienza a apostar por una práctica más redistributiva.

A propósito de lo que apunta Boni (2010), la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986 es un cambio cualitativo en el planteamiento de la cooperación internacional y ayuda al desarrollo y, por primera vez, se refiere al derecho del desarrollo en el marco de un desarrollo también subjetivo. Con la llegada de la década de los noventa se produce un cambio de paradigma y el desarrollo humano se convierte en el emblema de la cooperación. La celebración de diferentes conferencias como las de Río, Viena, Beijing y Copenhague, en 1992, 1993 y 1995 respectivamente, refleja el proceso evolutivo de la cooperación desde una óptica de los derechos humanos y del desarrollo social, la consecución de bienestar objetivo y subjetivo y el acceso al progreso.

Con la llegada de la era de la globalización, el trabajo de cooperación internacional se enfrenta, ya en el nuevo milenio, con problemáticas que tienen que ver con los procesos de aculturación que determinadas prácticas de cooperación acarrearán. Así pues, cuando nos referimos a una práctica desarrollista lo hacemos como alusión a una etapa histórica que abarca las décadas comprendidas entre 1950 y 1970, en las que el capital era el objeto de la cooperación internacional y ayuda al desarrollo. Posteriormente y a lo largo de la década de los ochenta, se van instituyendo ciertas ideas en torno al desarrollo humano que derruyen los paradigmas más ortodoxos como únicos sistemas para entender la cooperación. Durante los años noventa y con la irrupción de concepciones más humanistas del desarrollo y el auge y expansión de los derechos

humanos, el trabajo de cooperación internacional se va consolidando desde una comprensión postdesarrollista que ahora tiene que lidiar con la globalización. Cuando nos referimos a desarrollismo y postdesarrollo, lo hacemos con la intención de referenciar un proceso sociodivisorio, por ello entendemos que en España se han utilizado modelos desarrollistas; en los albores de la cooperación española; estructuralistas y postdesarrollistas. Habida cuenta del concreto desarrollo histórico en España, de los años de dictadura y del lento proceso de transición (que, en algunas esferas, aún está pendiente a día de hoy), el trabajo de cooperación internacional en España posee una evolución particular y su consolidación tarda más que en otros países. Merece la pena apuntar que ello es debido, no solamente al carácter dictatorial de régimen franquista, sino que también a esa concepción de que la cooperación internacional solamente la pueden llevar a cabo países desarrollados hacia países que no lo están. Por lo tanto, nos parece indeclinable, apuntar cuál es nuestra concepción de desarrollo, progreso y bienestar, tarea que realizaremos a continuación.

Mejoría vital, acceso al progreso, consecución de bienestar o aculturación solapada. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de desarrollo?

Nos hemos venido posicionando desde una comprensión del desarrollo bien definida. De hecho, podríamos recoger nuestra postura al decir que escapamos de una “concepción de progreso que supone un posicionamiento desarrollista e implica la falta en el ‘otro’” (Gutiérrez, Diz, Jiménez y Martínez, 2015).

El bienestar, el desarrollo y el progreso son conceptos ciertamente procelosos que atienden, bajo nuestro modo de entenderlos, a una cantidad de factores que son difícilmente abarcables en su totalidad. Si bien se componen de elementos más o menos universales, como podría ser la satisfacción de las necesidades básicas, conforme avanzamos en términos personales, sociales y culturales, todo se vuelve más complejo porque ¿qué supone bienestar, desarrollo y progreso? El acercamiento a esta pregunta requiere un posicionamiento perspectivista de proyección étnica, ya que de lo contrario, se corre el riesgo de promover procesos de aculturación cuando lo que se pretende es ayudar y cooperar y, en todo caso, promover procesos de enculturación. Sea como fuere, entendemos que son elementos atinentes a la calidad de vida. Para ello apuntamos la definición que Ardilla propone y con la que nos sentimos en consonancia:

La calidad de vida es un estado de satisfacción general, derivado de la realización de las potencialidades de las personas. Posee aspectos subjetivos y aspectos objetivos. Es una sensación subjetiva de bienestar físico, psicológico y social. Incluye como aspectos subjetivos la intimidad, la expresión emocional, la seguridad percibida, la productividad personal y la salud percibida. Como aspectos objetivos el bienestar material, las relaciones armónicas con el ambiente físico y social y con la comunidad, y la salud objetivamente percibida (2003: 161).

Vemos cómo esta definición vertebra, gráficamente, lo que tratamos de decir sobre cómo el bienestar, el desarrollo y el progreso se pueden pensar desde la calidad de vida y en base a definiciones similares a la que hemos acercado. Por otra parte, esta definición refleja la convicción de falta de absolutos en torno a lo que han de suponer estos conceptos. Se proponen elementos físicos, psicológicos y sociales de origen objetivo y subjetivo, lo que hace suponer una constelación compleja de intrincadas interacciones que darán, como resultado, múltiples interpretaciones de lo que es el bienestar, el desarrollo y el progreso.

En torno al concepto de calidad de vida, también existen aportes que investigan sobre las dimensiones psicosociales de la calidad de vida (Casas, 1999) o relacionan este concepto con el bienestar social o las sociedades del bienestar (García, 2015).

Como con todo, también con el bienestar se generan esquemas psicosociales que van fungiendo como tales realidades a colación de las diferentes ideaciones. El desarrollo no escapa tampoco a las coordenadas espaciotemporales ni a la recursividad que trae consigo el paso de la historia. En este sentido, Schuon deja ver claramente su pensamiento, abanderado por esa crítica hacia la visión etnocéntrica del “mundo desarrollado” cuando escribe: “Los pieles rojas con su realismo ecológico, eran más inteligentes que los blancos quiméricamente industrialistas, y lo eran, no en la superficie tan solo, sino en profundidad” (2002). Esta dicotomía viene de lejos, “civilizados y bárbaros”, las civilizaciones siempre se han jactado de su desarrollo y progreso. Muy comúnmente lo han hecho desde un plano comparativo, describiendo lo que es civilizado de una manera plenamente sesgada. Es decir, el problema de dar una definición a este tipo de elementos tan procelosos es que se corre el riesgo de hacerlo de una manera plenamente parcial y con arreglo a la cultura propia, a lo propio social. Bajo nuestro punto de vista, lo propio siempre se ha de respetar⁶ e impulsar (esto lo veremos posteriormente pero decir que “desarrollo” significa precisamente eso, ayudar a expandir lo que estaba, de un modo u otro, constreñido, lo propio, lo genuino e identitario). Creemos que es posible una interacción entre culturas, con todo lo que ello conlleva, que las alimente y las impulse a crear un tejido social sano, en donde el o los grupos dominantes o más extensos respeten y valoren lo cultural como esencia de la otredad. Es decir, la asunción de una otredad positiva, abierta y no excluyente hacia grupos que puedan ser minoritarios o a personas cuyos elementos culturales constitutivos sean diferentes de los de la mayoría. Pero muy comúnmente nos encontramos con otra postura que se encuentra en las antípodas de nuestro planteamiento, a saber, los grupos dominantes, las sociedades “desarrolladas” y los organismos de poder como intérpretes de lo que ha de suponer desarrollo desde una visión ética que, además, muchas veces atiende a intereses que poco o nada tienen que ver con el desarrollo de las comunidades objeto de la ayuda.

6 Un buen ejemplo es el empeño de algunos profesionales de que niños, niñas y jóvenes magrebíes que se encuentran tutelados en algún centro utilicen el tenedor para comer y no las manos como culturalmente les corresponde habida cuenta de su aprendizaje o, en todo caso, que se permita decidir. Esta postura se encuentra muy cercana a los elementos que han condenado a lenguas y culturas al ostracismo, olvido y desaparición.

Entendemos que existe un problema de base por cuanto impera esta comprensión del mundo globalizado que se ha entendido con especial referencia a las instituciones de la modernidad, es decir, como globalización de la economía moderna y de las prácticas culturales” (Barker, 2003). Nos referimos a un proceso voraz y culturófago, no en relación al consumo desahogado de cultura sino más bien al acto ameboide de engullir culturas imponiendo la propia. A lo largo de nuestros trabajos de campo⁷ hemos podido observar claros procesos de aculturación que, lentamente, van estrangulando la cultura propia en favor de la foránea. Vázquez (2008: 123) sugiere que “vivimos bajo el imperio de la caducidad y la seducción, de la acumulación no funcional y del individualismo exacerbado”.

Ardilla (2003) propone como elementos subjetivos: la salud percibida, la intimidad, la expresión emocional, la seguridad percibida y la productividad personal. Como elementos objetivos propone: bienestar material, relaciones armónicas con el ambiente, relaciones armónicas con la comunidad y la salud objetivamente considerada. Suscribimos además que “el bienestar con base en lo que las personas son y hacen, contiene como elemento central la libertad para elegir” (Nazar y Zapata, 2000: 86). En base a esto, podríamos apuntar ciertos elementos que coartan la libertad lo que conllevaría la falta de bienestar que, según Sen (2000: 10) podrían ser “la pobreza y la tiranía, oportunidades económicas escasas, privaciones sociales sistemáticas, falta de servicios públicos, intolerancia y sobreactuación de estados represivos”. Siguiendo esta línea, entendemos entonces que estos elementos son los que implicarían una dificultad para llegar a sentir bienestar, bajo los cuales no se podría entender el desarrollo y por medio de ellos no se generaría progreso.

Al tomar en consideración los elementos que hemos aportado desde una óptica sistémica, la definición de desarrollo se vuelve más procelosa, menos unitaria, más perspectivista y dependiente de las significaciones culturales desde las que se planteen. Como resultado, uno de los elementos que más desarrollo supondrían sería el empoderamiento identitario y la cooperación con el objetivo de desenvolver lo que de alguna forma estaba coartado en determinadas culturas o sociedades. Nótese cómo este planteamiento se posiciona en las antípodas de la cooperación más dogmática en sus proclamas desarrollistas.

Para recapitular, proyectamos nuestra acción desde un foco alejado de planteamientos desarrollistas que no tengan en cuenta al otro como actor principal en su propio desarrollo. Nuestra comprensión sobre este fenómeno es perspectivista, orgánica y émica de manera tal que depositamos el peso de la orientación de las acciones que llevamos a cabo con las propias personas que van a ser objeto de esas acciones de desarrollo. Además del planteamiento que hacemos desde una concepción postdesarrollista de

7 Se incluye el trabajo de campo realizado por los investigadores J. D. Gutiérrez y J. Diz en Marruecos a lo largo de tres años. También la investigación para el acceso al título de doctor de J. Diz, todavía en proceso, que lleva por título “Imaginaris sociales de la emigración en una comunidad tutelada de niños y jóvenes tetuaníes: ¿emigración a Europa como una representación de consecución de bienestar y calidad de vida?”.

este fenómeno, un acercamiento no menos interesante resultaría de la investigación proyectada desde los imaginarios sociales⁸ del progreso, fijando unas coordenadas espaciotemporales concretas y realizando comparativas.

Metodología

El presente artículo analiza, por medio de la ejecución de proyectos para la inserción socio laboral con jóvenes en contextos de riesgo en Tetuán, el tradicional modelo de cooperación al desarrollo llevado a cabo durante años entre España y Marruecos. Los datos han sido extraídos de una investigación más amplia realizada por la Asociación Infancia, Cultura y Educación (AICE) durante 2013-2016, por medio del Proyecto de Inserción Sociolaboral en Turismo y Restauración con Jóvenes en contextos de riesgo, que la entidad lleva a cabo en su segunda edición. Se trata de un estudio empírico desarrollado a través de doce encuentros internacionales de formación con profesionales y estudiantes que por medio de una formación previa sobre infancia, contextos de riesgo e intervención social, han podido articular la estructura del proyecto, enriqueciéndolo de este modo desde diversas perspectivas y áreas como Trabajo Social, Educación Social, Psicología, Pedagogía y Sociología (entre otras disciplinas como medicina, enfermería, comercio y arquitectura). Dos escenarios han requerido de una metodología propia, por un lado, la formación a profesionales y estudiantes para articular el diseño del proyecto de inserción y por otro, la puesta en marcha de la intervención tomando como base las pesquisas anteriormente discernidas.

El objetivo general de la intervención fue “mejorar las condiciones sociolaborales de los jóvenes en situación de riesgo social en la región de Tetuán (Marruecos)”. Así pues, las respuestas obtenidas de aquellos profesionales y estudiantes (280 personas) fueron clasificadas en diversas variables (vivienda, educación, salud, trabajo y participación social), lo que permitió crear finalmente la intervención.

La metodología empleada incorporaba el empleo de técnicas cualitativas de investigación-acción participativa (IAP). Por un lado se insertaba a los participantes en el contexto de los sujetos (centros de menores y asociaciones locales) conviviendo con ellos (acompañando a la escuela, realizando las tareas domésticas, participando en las actividades de distensión, etc.) y al mismo tiempo recibiendo una formación complementaria sobre intervención social con infancia, competencias culturales y emocionales para la intervención educativa, la expresión de las emociones a través de la actividad física y el deporte, expectativas y realidad del menor en contextos de riesgo, proyectos sociales en contextos de riesgo y cooperación internacional al desarrollo. La IAP se caracteriza por actuar de forma integral sobre la población a la que investiga y por situar a las personas estudiadas como actores sociales “capaces de pensar por sí mismos y de ser generadores de transformación de su entorno” (Fleitas y Molero, 2015: 205). La

⁸ Para más información sobre imaginarios sociales cristiano-grecolatinos: Ortiz-Osés (2003).

investigación aunó la experiencia de 5 entidades, lo cual ofreció un espectro diverso de modos de intervención social, ya que se trabajó con niños y niñas de 5 a 18 años desde las perspectivas de trabajo y educación social, pedagogía y psicología, por medio de actividades de distensión (como por ejemplo teatro y fútbol), acompañamiento a técnicos y coordinadores de las entidades y visitando los centros donde vivían los menores como modo de estudiar las condiciones de vida en relación a hábitat.

Se realizaron 12 entrevistas a niños y niñas entre 8 y 17 años, a 50 profesionales y 12 grupos de discusión (uno por cada encuentro de formación) sobre emociones culturales con educadores marroquíes, lo que estableció el paso previo para el posterior diseño de proyectos sociales. Para las entrevistas de profesionales y estudiantes se optó por ofrecer sesiones plenarias de formación, entrega de documentación y preparación de las entrevistas como paso primordial a la realización de las mismas. Las entrevistas a niñas fueron posibles a partir del décimo encuentro. En relación a los grupos de discusión estos tenían el objetivo de concretar qué intervenciones eran pertinentes para la posterior articulación de un proyecto de inserción sociolaboral. Posterior a la incorporación de los profesionales y estudiantes al contexto, la realización de entrevistas y los grupos de discusión, se llevó a cabo una actividad que consistió en el diseño de proyectos sociales para jóvenes en contextos de riesgo, donde cada grupo de trabajo presentaba su proyecto y este se debatía y comparaba desde una óptica constructiva.

En 2015 se llevó a cabo la primera edición del proyecto de inserción sociolaboral con jóvenes en contextos de riesgo en Tetuán. Esta formación ya centrada en los sujetos, contaba con aquellas aportaciones que se estudiaron en los encuentros internacionales con la asociación AICE. Una de las aportaciones que se tuvieron en cuenta fue el principio de cooperación horizontal entre las entidades que hicieron posible la intervención. Se trabajó bajo este principio con 6 entidades de la medina de Tetuán y se establecieron competencias y responsabilidades, premisa que se enmarca en un contexto postdesarrollista de cooperación descentralizada y, en algunos casos, no estatal.

Resultados en la investigación

Dentro de los resultados obtenidos en nuestra investigación hacemos una diferenciación entre aquellos pertenecientes a los encuentros de formación llevados a cabo y aquellos en relación al proyecto de inserción sociolaboral con jóvenes en contextos de riesgo. De los encuentros de formación los resultados coincidieron en la elaboración de un diagnóstico previo de situación, desde el cual proyectar la intervención social contemplando el empoderamiento y las necesidades. En proyectos sociales el enfoque de la necesidad como potencial de crecimiento de la persona, nos puede ayudar a fomentar la autonomía del sujeto y a desarrollar intervenciones más individualizadas (Gutiérrez, 2014). Esta teoría es apoyada por Krmpotic (1999), la cual entiende que la necesidad tiene que ser entendida como carencia pero también como potencialidad.

Partiendo de la articulación de un diagnóstico de la situación, se estima que el desarrollo y puesta en marcha de 12 encuentros de formación, han sido suficientes para establecer el Proyecto de Inserción Sociolaboral con jóvenes en contextos de riesgo. El análisis *in situ* junto a las entrevistas y grupos de discusión permitieron estructurar las bases que desde la cooperación internacional deben sustentar aquellos proyectos de formación de este corte, por medio de acciones de desarrollo.

Se manifestó como necesario, dentro del proyecto, establecer módulos de aprendizaje teóricos y prácticos que, con una metodología de trabajo dinámica, desarrollaran habilidades sociales que permitieran a los chicos y chicas formarse adecuadamente. Además se optó por una formación en turismo y restauración debido a que Marruecos tiene potenciales salidas profesionales en estos sectores. Partiendo, como argumenta Gaitán (2005), de la idea de que la infancia es entendida principalmente como “aún no ser adulto” y que su definición parte de una categoría residual cuya verdadera importancia está en función de su potencial futuro y no de su presente, se entiende que para poder llevar a cabo la inserción sociolaboral debemos tener en cuenta los siguientes puntos: a) el desarrollo personal y social, así como la maduración de la personas; b) la vocación personal, así como saber ajustar la formación que se lleve a cabo con la realidad individual y el entorno de los sujetos; c) asegurarnos que las necesidades básicas obtienen respuestas, es decir, interesarnos que se mejora la calidad de vida; d) que la inserción tenga un proyecto futuro, que sea posible una estabilidad y autonomía en las personas.

Con relación a los resultados del proyecto de inserción sociolaboral con jóvenes en contextos de riesgo, reflejamos la relevancia del empleo del empoderamiento en los jóvenes pero también en las entidades sociales. Según Martínez (2010), se puede decir que el “combate” a las consecuencias nefastas de la globalización tendrá que pasar por el desarrollo del empoderamiento, entendido este, como la conciencia personal sobre los problemas que afectan al propio individuo, de su responsabilidad en la búsqueda de soluciones. Se extrae que el empoderamiento social es un camino de múltiples dimensiones, donde se emplea el auto-reconocimiento personal concibiendo a los sujetos como portadores de derechos, el fortalecimiento del tejido institucional y el desarrollo de la capacidad de las organizaciones para incurrir en los dispares ámbitos de la vida, la economía, la cultura y las instituciones, como manifiestan los autores Gutiérrez, Diz, Jiménez, Martínez (2015). Empoderar a las entidades es reconocer su papel dentro del establecimiento y desarrollo de la intervención social, por ello tenemos a su vez que dotar de autonomía a aquellas estructuras que permiten implantar estas propuestas metodológicas, desde su promoción, optimización de recursos y desde una visión de desarrollo.

Una vez finalizado el proyecto, se logró formar en Turismo y Restauración y que un 35% de los participantes hayan encontrado trabajo en las empresas donde han realizado las prácticas profesionales.

Conclusiones

La cooperación española vive un proceso de cambio estimulada por la crisis económica y financiera que afecta concretamente a España. La cooperación postdesarrollista que argumentamos en este artículo procura avanzar en el campo de la intervención, ya que establece nuevas relaciones entre los sujetos. Se trata, por tanto, de estimular aquellas acciones destinadas al desarrollo que desde las organizaciones o instituciones pretenden mejorar la calidad de vida de las personas.

Por otra parte, dado que los procesos de aculturación acompañan, de una manera más o menos consciente o más o menos deliberada, al trabajo de cooperación internacional, concluimos que cuanto más conocimiento adquiramos sobre ese contexto en el que trabajamos y sobre las personas con las que lo hacemos, tendremos más y mejores herramientas para desarrollar esta labor de cooperación en base a procesos de enculturación y no de aculturación, ello no se presenta como un fin en sí mismo pero sin este medio que proponemos creemos que no es posible el trabajo de cooperación internacional con el fin que proponemos. Es decir, primero habrá que saber qué supone el desarrollo para esas personas, luego respetar sus decisiones y finalmente aportar la estructura o andamiaje para que por sí mismas se desarrollen.

Además, evaluar las intervenciones llevadas a cabo con anterioridad, nos permite visualizar aquellas acciones por mejorar de tal modo que, para potenciar el cambio, se tenga en cuenta un mayor empoderamiento, recursos y habilidades para hacer a los individuos partícipes de su propio desarrollo y que sean estos los que deciden en qué consiste este cambio. Dicho de otro modo, un acercamiento investigativo holista, sistémico y orgánico, junto con un cierto conocimiento del contexto, un ejercicio preventivo contra posicionamientos etnocentristas y un pronunciamiento de respeto hacia la otredad material como medio más óptimo de ayuda al desarrollo, nos brinda más y mejores herramientas para realizar cooperación y ayuda al desarrollo.

Bibliografía

- ARDILLA, R. (2003): "Calidad de vida: Una definición integradora", *Revista Latinoamericana de Psicología*, 35(2), pp. 161-164.
- BARKER, C. (2003): *Televisión, globalización e identidades culturales*, Barcelona, Paidós Ibérica S.A.
- BONI, A. (2010): "El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales", en C. Calabuig y María de los Llanos (coords.), *La cooperación internacional para el desarrollo*, Valencia, Universitat Politècnica de València.
- CASAS, F. (1999): Calidad de vida y calidad humana, *Papeles del Psicólogo*, nº 74, pp. 46-54.

- FLEITAS, R. y MOLERO, N. (2015): “La investigación acción participativa en procesos de desarrollo comunitario: una experiencia de cooperación interuniversitaria en el barrio de Jesús María, La Habana Vieja (Cuba)”, *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 26, pp. 203-228.
- GAITÁN, L. (2005): “Intervención con menores inmigrantes”, en R. Aparicio y J. Martínez (eds.), *La intervención social con colectivos inmigrantes*, Madrid, Documentos prácticos del Instituto de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, cap. 3, pp. 67-84.
- GARCÍA, J. (2015): “Globalización, crisis económica y calidad de vida: pobreza y desarrollo humano. Aspectos conceptuales”, *Horizontes y Raíces*, 2(1), p. 9.
- GÓMEZ, M. y SANAHUJA, J. A. (1999): *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*, Madrid, CIDEAL.
- GUTIÉRREZ, J. D. (2014): “Proyectos sociales en contextos de riesgo”, en A. S. Jiménez (coord.), *Infancia, Cultura y Emoción. Un escenario internacional de formación*, Granada, GEU Editorial, cap. 4, pp. 75-85.
- GUTIÉRREZ, J. D.; DIZ, J.; JIMÉNEZ, A. S. y MARTÍNEZ, S. (2015): “Inserción socio-laboral con jóvenes en contextos de riesgo. Una propuesta innovadora de Cooperación al desarrollo en Marruecos”, en A. S. Jiménez, J. D. Gutiérrez y J. Diz (coords.), *Infancia, adolescencia y juventud. Aportaciones en un marco conmemorativo*, Granada, GEU Editorial, cap. 23, pp. 237-246.
- KRMPOTIC, C. (1999): *El concepto de necesidad y políticas de bienestar*, Argentina, Espacio Digital.
- MARTÍNEZ, R. (2010): “Fundamentos teóricos de la intervención deportiva a jóvenes antisociales”, *Revista Andaluza de Ciencias Sociales, Anduli*, nº 9, pp. 175-201.
- NAZAR, A. y ZAPATA, E. (2000): “Desarrollo, bienestar y género: consideraciones teóricas”, *La ventana*, nº 11, pp. 73-118.
- SCHUON, F. (2002): *Las raíces de la condición humana*, Palma de Mallorca, Editor José J. de la Olañeta.
- SEN, A. (2000): “El desarrollo como libertad”, *Gaceta Ecológica*, nº 55, pp. 14-20.
- VÁSQUEZ, A. (2008): “Individualismo, modernidad líquida y terrorismo hipermoderno; de Bauman a Sloterdijk”, *Konvergencias, Filosofía y Culturas en Diálogo*, 5(17), pp. 122-130.

7

La falta de consolidación de un modelo capaz de cumplir con las expectativas de desarrollo en Haití (1990-2013)

Lack of consolidation of a model able to comply with development expectations in Haiti (1990-2013)

JORDI FEO VALERO*



PALABRAS CLAVE

AOD; Cooperación internacional para el desarrollo; Derecho Internacional; MINUSTAH; Haití.

RESUMEN Haití lleva recibiendo ayuda contabilizada como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde los años 1990 hasta la actualidad. Este artículo pretende determinar si las aportaciones realizadas al país han servido de catalizador para generar una mejor situación de su población o, por el contrario, no ha tenido la repercusión necesaria para mejorar las condiciones del país. Se ha tratado de poner en evidencia cuáles han sido los aciertos y los errores de la comunidad internacional a la hora de ofrecer un modelo de desarrollo para el país.

KEYWORDS

ODA; International cooperation for development; International Law; MINUSTAH; Haiti.

ABSTRACT Haiti has been receiving Official Development Assistance (ODA) from the 1990s to today. This work aims to determine whether the contributions made to the country have served as a catalyst to generate a better situation of its population or otherwise has not had the impact necessary to improve conditions in the country. This article highlights what have been the successes and mistakes of the international community when offering a development model in Haiti.

* **Jordi Feo Valero** es colaborador del Human Rights Research and Education Center, Universidad de Ottawa, Canadá.

MOTS CLÉS

APD; Coopération internationale pour le développement; Droit International; MINUSTAH; Haïti.

RÉSUMÉ Haïti a reçu aide publique au développement (APD) depuis les années 1990 jusqu'à l'actualité. Cet article vise à déterminer si les contributions au pays ont servi de catalyseur pour favoriser une amélioration de la situation de sa population ou par contre ces elles n'ont pas eu l'impact nécessaire pour améliorer les conditions du pays. On a essayé de mettre en évidence les réussites et les erreurs de la communauté internationale à l'heure de proposer un modèle de développement pour le pays.

La república de las Organizaciones No Gubernamentales

A pesar de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional en Haití entre los años 1990 y 2003, los resultados no fueron los esperados. Durante este periodo de tiempo Haití recibió más de 4.000 millones de dólares entre aportaciones bilaterales y multilaterales, de los cuales unos 1.500 millones fueron contribuciones de los Estados Unidos¹.

Hay que tener en cuenta que el país, estuvo entre 1991 y 1994 sujeto a un embargo económico que lastró su economía, lo que le hizo partir de una situación muy complicada. A este escenario hay que añadirle lo que algunos consideraron un embargo sobre la AOD llevado a cabo por los Estados Unidos entre los años 2001 y 2004², decisión que tuvo importantes consecuencias para una economía haitiana que dependía en gran medida de la AOD.

Durante estos años el Gobierno, incapaz de hacer frente a las necesidades de la población transmitió una imagen de descoordinación, ineficacia y corrupción que fue mermando el compromiso de los donantes con el país. Cabe mencionar que según algunos autores desde la caída de Jean Claude Duvalier en 1986 hasta el año 2004 la AOD fue condicionada a la implementación de una serie de ajustes estructurales³.

- 1 T. F. Buss (2006): "Why Foreign Aid to Haiti Failed", *Academy International Affairs Working Paper Series*, National Academy of Public Administration, febrero.
- 2 S. Sassen (2010): "Haiti and the International System: The Need for New Organizational Lending Formats", Social Science Research Council. De acuerdo con Sassen, Estados Unidos, principal donante de AOD al país, vetó el desembolso de 500 millones de dólares provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- 3 A. Arnousse; B. Paul y S. Ouedraogo (2011): "L'inefficacité de l'Aide Publique au Développement à Haïti de 1980 à 2010: une analyse en termes de gouvernabilité", comunicación presentada al 51e Congrès annuel de la société canadienne de science économique (SCSE) en la Universidad Sherbrooke (Québec), del 11 al 13 de mayo.

En el caso concreto de Haití, el país siempre ha sido clasificado como un país de desarrollo humano bajo ya que el índice de desarrollo humano pasó de 0,413 en el año 1990 a 0,447 en el año 2005⁴. Estos datos ponen en evidencia que los esfuerzos económicos realizados por la comunidad internacional no fueron plenamente efectivos, lo que provocó “una percepción de fracaso de los donantes tradicionales”⁵.

Varios han sido los problemas que, con la perspectiva que otorga el tiempo, se han identificado como principales causas del fracaso de la ayuda internacional en Haití. El problema principal, según autores como Lengyel, se debió a que las prioridades de actuación fueron definidas por los donantes desde su propia perspectiva, sin tener en cuenta la situación en la que se encontraba el país⁶.

El Banco Mundial diagnosticó, doce años después de que hubiera recomendado la implementación de una serie de políticas, que uno de los principales problemas con los que se encontró el Gobierno haitiano fue la falta de capacidad para absorber y gestionar los recursos transferidos. Terry F. Buss, por su parte, concluye en su trabajo “Why Foreign Aid to Haiti Failed”⁷, que los donantes se equivocaron al adoptar un modelo de asistencia basada en el contexto latinoamericano ya que las condiciones del país, a pesar de estar situado en el continente americano, se correspondían más con las de países del África subsahariana.

A partir de la década de los noventa, y debido a la falta de confianza en las instituciones nacionales, la mayoría de los donantes comenzaron a canalizar los recursos a través de ONG internacionales y agencias multilaterales, lo que provocó aún más si cabía un debilitamiento paulatino de la administración del Estado. Tal era el caso que el país llegó a ser conocido como la “república de las ONG”⁸, con más de tres mil organizaciones realizando actividades en su territorio nacional, ocasionando la construcción de estructuras paralelas o “Estado paralelo”⁹ que perdura en parte hasta la actualidad. Asimismo, resultó lesiva la falta de coordinación entre los donantes¹⁰, lo que provocó que el impacto de las

4 UNDP (2014): “Human Development Report 2014”, Nueva York, p. 166.

5 M. Lengyel (2010): “La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana”, *Serie Avances de Investigación*, nº 34, Madrid, Fundación Carolina.

6 *Ibidem*, p. 29.

7 T. F. Buss (2006): “Why Foreign Aid to Haiti Failed”, *Academy International Affairs Working Paper Series*, National Academy of Public Administration, febrero, p. 14: “Donors, instead, adopted an assistance model more appropriate to Latin America than to Haiti [...]”.

8 Intermón Oxfam (2010): “La realidad de la ayuda 2010. Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis”, *Colección de Informes número*, nº 39, Intermón Oxfam Editorial, p. 182.

9 E. Morenatti (2011): “Haití, la república de las ONG”, *ABC*, 25 de noviembre.

10 Canadian International Development Agency (CIDA) (2003): “Corporate Evaluation of the Canadian Cooperation Program in Haiti-1994-2002”, Canadá, p. 13.

actuaciones sobre el terreno se diluyera a pesar de la ingente cantidad económica que se destinó.

La privatización de los servicios fue una de las principales prioridades en la agenda del Banco Mundial para Haití a mediados de la década de los noventa, sin embargo, este proceso nunca pudo llevarse a cabo debido a la inestabilidad política. Esta institución reconocería años más tarde que de haber podido llevar a cabo el proceso de privatización el mismo habría constituido un fracaso para el país¹¹, ya que en algunos países, incluido Haití, las normas de actuación del sector privado y el grado de corrupción y nepotismo dentro y entre el sector público y privado, eran de tal calibre que la privatización pudiera no cumplir con la finalidad de desarrollo¹².

En el año 2000, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se planteó si el incremento de la cooperación internacional en el país no podría llegar a suponer un freno para su desarrollo, ya que en el año 1998 representaba el 10% de su PIB. Por su parte, los desembolsos realizados por las agencias internacionales y bilaterales suponían el 90% de los ingresos públicos y el 82% de los gastos efectuados sobre los recursos propios del Gobierno¹³.

La causa principal de la falta de resultados tangibles se debió a que el país no tenía la capacidad suficiente para liderar este proceso de coordinación y apropiarse del mismo. Esta debilidad y falta de liderazgo por parte de las autoridades haitianas tuvo como consecuencia que todo aquel que quiso intervenir en el país pudiera hacerlo de acuerdo a sus propias prioridades y diagnósticos y no a las determinadas por las autoridades haitianas, lo que hizo imposible el que la sociedad haitiana se apropiara del proceso.

Instituciones como el Banco Mundial, por su parte, achacaron los malos resultados a la falta de estabilidad y de capacidad de gobernanza del Gobierno haitiano. Este diagnóstico no se puso en duda y fue compartido por la mayoría de donantes¹⁴. En este contexto, y con la perspectiva que nos da el paso del tiempo y las experiencias ocurridas en otros países, puede pensarse que algunas de las soluciones propuestas, como la privatización de la gestión del mantenimiento de las infraestructuras y los servicios no fueron las más acertadas.

Respecto a otras medidas propuestas para solucionar el problema de Haití por parte de organismos y entidades financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo

¹¹ Banco Mundial (2002): "Haiti-Country Assistance Evaluation", *Report* n° 23637, Operations Evaluation Department, 12 de febrero, pp. 17 y 20.

¹² *Ibidem*, p. 17.

¹³ PNUD y Gobierno de Haití (2000): "Bilan Commun de Pays", Bibliothèque Nationale d'Haiti, Puerto Príncipe, diciembre de p. 34.

¹⁴ CIDA, "Corporate Evaluation of the Canadian Cooperation...", *op. cit.*

Monetario Internacional¹⁵ o la Banca Interamericana de Desarrollo, puede afirmarse que, basándonos en datos cuantificables, parece tampoco han sido las más acertadas. En este sentido cabe destacar que la deuda externa del país pasó de 302 millones de dólares en el año 1980 a 1.400 millones de dólares en el año 2005, generándose una dependencia cada vez más de la ayuda exterior y teniendo que destinar gran parte de estos recursos a saldar los intereses generados por esos préstamos. Así pues, en el año 2005 la república de Haití tuvo que pagar al Banco Mundial la cantidad de 52,6 millones de dólares en concepto de deudas aplazadas¹⁶.

Cabría pues preguntarse hasta qué punto el modelo aplicado al caso haitiano no solamente no contribuyó a resolver los problemas del país sino que los amplificó, retrasando la solución de los mismos¹⁷.

Las recomendaciones realizadas en el marco del “Country Assistance Evaluation”¹⁸ para Haití concluyeron que tanto el Banco Mundial como otros donantes se equivocaron al ofrecer programas tradicionales de asistencia sin haber identificado el problema político y de gobernanza del país ni haber tenido en cuenta su mínima capacidad de absorción¹⁹.

La fuerza que adquirieron las ONG como sustitutas de las estructuras del Estado, circunstancia que sigue dándose, aunque en menor medida, en la actualidad y que data de principios de los noventa, ha lastrado de forma evidente la capacidad de la administración haitiana de gestionar el país.

El compromiso internacional respecto de la Ayuda Oficial al Desarrollo tras la intervención de las Naciones Unidas en el país en el año 2004

La comunidad internacional, consciente de la falta de resultados en periodos anteriores, decidió priorizar el desarrollo del país junto con el proceso de estabilización del mismo. En este sentido, la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1529 (2004)²⁰ autorizó el despliegue de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en junio de 2004 tras la intervención de

¹⁵ International Monetary Fund (IMF) (2013): “IMF Country Report No. 13/91”, *Haiti, International Monetary Fund Publication Services*, Washington, marzo. IMF (2006): “Interim Poverty Reduction Strategy Paper”, 21 de noviembre, párrafos 26 a 28.

¹⁶ C. Chalmers (2005): “Haïti: priorité au paiement de la dette”, publicado en Comité pour l’Annulation de la Dette du Tiers Monde.

¹⁷ World Bank, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 18-21.

¹⁹ A. Chhibber; R. K. Peters y B. J. Yale (2005): *Reform & Growth: Evaluating the World Bank Experience*, Transaction Publishers, Nueva Jersey, Estados Unidos, p. 47.

²⁰ S/RES/1529 (2004), Consejo de Seguridad, 4919ª sesión, 29 de febrero de 2004.

la fuerza multinacional liderada por los Estados Unidos. El informe del secretario general sobre Haití, de fecha 16 de abril de 2004, establece la necesidad no solamente de “aportar una respuesta humanitaria a corto plazo”, sino también la de “promover un desarrollo sostenido a largo plazo”²¹.

A diferencia de misiones anteriores, esta nueva iniciativa de las Naciones Unidas adoptó un enfoque multidimensional tratando de abarcar aspectos tales como la seguridad, la transición democrática, el respeto de los derechos humanos así como las condiciones necesarias para implementar la cooperación internacional para el desarrollo²².

De acuerdo con los datos facilitados por el CAD-OCDE, Haití recibió entre 2004 y 2012 un total aproximado de unos 12.900 millones de dólares²³. Entre los años 2004 y 2006 la se promovió el programa conocido como “Marco de Cooperación Interino (CCI, siglas en francés)”²⁴. Este instrumento se prorrogaría en dos ocasiones en 2007 y 2008 para permitir la ratificación por parte de Haití del Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (2008-2010)²⁵.

El CCI formuló una identificación de las necesidades en los sectores de gobernabilidad política, gobernabilidad económica, relanzamiento de la actividad económica y mejora del acceso a los servicios básicos²⁶. Su finalidad consistía en conseguir fondos internacionales para poder implementar medidas que sentaran las bases para un desarrollo sostenible. Al mismo tiempo se pretendía romper con las prácticas del pasado y que la cooperación internacional se realizara de acuerdo a una identificación conjunta y realista de las necesidades del país²⁷. Esta iniciativa se convirtió en un foro de reunión y diálogo entre las diferentes partes que intervinieron en coordinación con el Gobierno del país, elemento que se había echado en falta a la hora de implementar la AOD recibida entre 1990 y 2004.

²¹ S/2004/300, Informe del Secretario General sobre Haití, 16 de abril de 2004, párrafo 49.

²² Resoluciones 1529 (2004) y 1542 (2004).

²³ Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (2014): *Aid architecture, Country Programmable Aid*, Haití, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

²⁴ DP/DCP/HTI/1 (2008): “UNDP Country programme document for Haiti (2009-2011)”, Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, 22 de diciembre, párrafo 11.

²⁵ Segib (2009): “La Cooperación de los Países Iberoamericanos con Haití. 2009”, Secretaría General Iberoamericana, p. 2; Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) (2007): “Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté”, Bibliothèque Nationale d’Haïti, Puerto Príncipe, Haití.

²⁶ R. Garranzo y M. Colomer (2005): “Haití: crisis de estado y crisis de desarrollo. El papel de la Cooperación Internacional”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 131, Grupo de Trabajo 2/05, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, pp. 149-177.

²⁷ A. Arnousse, B. Paul y S. Ouedraogo, *op. cit.*, p. 4.

El CCI no logró abarcar la totalidad de objetivos que se planteó inicialmente por la debilidad institucional y la falta de liderazgo en la coordinación de la ayuda al desarrollo. No debemos olvidar que, debido a las circunstancias del país, hubieron de ponerse en marcha dos procesos de forma simultánea, uno político tendente a organizar unas elecciones democráticas creíbles y transparentes para la comunidad internacional y uno de desarrollo para mejorar la situación y capacidades del país. Las debilidades identificadas en la ejecución del CCI se debieron principalmente a la excesiva complejidad del sistema a la hora de identificar los problemas y crear mesas sectoriales para tratarlos, así como a la debilidad institucional que no permitió al Gobierno llevar a cabo una efectiva labor de liderazgo del proceso²⁸.

El secretario general de las Naciones Unidas, consciente de la trascendencia de las elecciones presidenciales del año 2006, primeras que se celebrarían tras la renuncia del presidente Aristide y con la MINUSTAH desplegada en el país, solicitó expresamente a la comunidad internacional que realizara un esfuerzo especial para que los haitianos notaran una mejora de sus condiciones de vida y de este modo consolidar el frágil proceso democrático²⁹.

En el año 2007 el Gobierno de Haití aprobó un documento de estrategia nacional y reducción de la pobreza para los años 2008 a 2010 en el que apostaba en el ámbito del desarrollo humano por los servicios sociales de base³⁰. La importancia otorgada a mejorar las condiciones de vida de la población buscaba, no solamente contribuir a cubrir las necesidades básicas, sino lograr lo más rápidamente posible unas mejoras tangibles de las condiciones económicas y sociales como requisito indispensable para asegurar la estabilidad en el país y dar tiempo al nuevo Gobierno para que se apropiara del proceso iniciado.

En lo referente a la evolución que se produjo en el ámbito económico entre los años 2004 y 2007 se consiguió dotar al país de una cierta estabilidad macroeconómica que le permitió acceder a determinados recursos de las principales instituciones financieras internacionales. Esta estabilidad, necesaria para sentar las bases de un desarrollo sostenible y duradero, no tuvo su reflejo en el día a día de la población más necesitada del país, lo que generó, en palabras del secretario general de las Naciones Unidas un clima de “creciente frustración”³¹.

²⁸ R. Garranzo y M. Colomer, *op. cit.*, p. 175.

²⁹ S/2006/60, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 2 de febrero de 2006, párrafo 56.

³⁰ Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) (2007): “Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté”, Bibliothèque Nationale d’Haití, Puerto Príncipe, Haití, pp. 63-75.

³¹ S/2007/503, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), de 22 de agosto de 2007, párrafos 55, 57, 60 y 63.

En el año 2008 se estimó que cerca del 76% de la población del país vivía con menos de 2 dólares al día, lo que ligado al aumento del coste de la vida generó un importante descontento de la población que hizo temer por la situación de seguridad del país. Las conquistas macroeconómicas logradas hasta ese momento se vieron comprometidas, la inflación en el país se duplicó, llegando a alcanzar cerca del 15,8%. El aumento de los precios internacionales de los alimentos y del combustible pasó a convertirse en un factor de riesgo para la “estabilidad de Haití y el bienestar de su población”³². En esta época la crisis alimentaria afectó especialmente a Haití, las autoridades nacionales señalaron que la inseguridad alimentaria afectaba a cerca de 2,5 millones de haitianos, lo que suponía un incremento de más del 100% respecto de la estimación realizada en el año 2007.

Por la temporada de huracanes 2008-2009 la situación empeoró. De acuerdo con la información proporcionada por el secretario general de las Naciones Unidas, en su informe S/2009/129, de fecha 6 de marzo de 2009, el balance fue de 793 muertos, 548 heridos y 310 desaparecidos. En cuanto a los daños materiales se estima que se destruyeron alrededor de 100.000 casas y hubo más de 800.000 damnificados con necesidad de asistencia humanitaria en nueve de los diez departamentos del país. Las consecuencias producidas por estos huracanes y tormentas tropicales llegaron a considerarse como uno de los desastres más graves en términos económicos al que se había enfrentado el país a lo largo del siglo XX³³.

Conviene destacar que el empeoramiento de las condiciones generales del país se debió a causas de fuerza mayor, por lo que no puede aludirse en este sentido a la falta de coordinación o de eficacia de las actuaciones emprendidas en el país por los actores internacionales de desarrollo. Hay que hacer hincapié en que gran parte de las consecuencias que se produjeron se debieron a las críticas condiciones medioambientales del territorio nacional, en particular en lo relativo a la deforestación y desertificación³⁴. El problema que se plantea a la hora de resolver este tipo de cuestiones es la imposibilidad de que los resultados se produzcan con carácter inmediato. Las soluciones adoptadas para paliar estas situaciones requieren planificación y ejecución a medio y largo plazo, ya que las medidas, tanto de reforestación como de mejora de infraestructuras, necesitan un tiempo para consolidarse y no pueden iniciarse si las condiciones climáticas no son las propicias.

Si bien se ha intentado poner remedio a estas circunstancias a través de diferentes proyectos e iniciativas legales, ha de afirmarse que las medidas a las que acabamos de hacer referencia se han mostrado a todas luces insuficientes en relación con la envergadura del problema. Ante esta situación, tanto las instituciones financieras

32 S/2008/586, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 27 de agosto de 2008, párrafos 50-52.

33 S/2009/129, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 6 de marzo de 2009, párrafos 60-61.

34 S/2009/439, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 1 de septiembre de 2009.

internacionales como los países integrantes del Club de París³⁵ decidieron cancelar las deudas multilaterales y bilaterales con Haití, sumando un total de unos 1.400 millones de dólares. Esta iniciativa se adoptó con la intención de liberar unos 40 millones de dólares anuales del presupuesto haitiano para que pudieran destinarse a la adopción de medidas que devolvieran al país a la senda del desarrollo sostenible³⁶.

Una vez más hemos de decir que, a pesar de que se habían identificado los problemas que no permitieron que, entre 1990 y 2004, la AOD fuera todo lo eficaz que se pretendía, durante el periodo 2004-2010 tampoco se obtuvieron los resultados esperados.

La tragedia como oportunidad de cambio en el modelo de desarrollo haitiano

Si la situación económica y social era ya de por sí insostenible, el terremoto que se produjo el 12 de enero de 2010 exacerbó la profunda fragilidad del país al acrecentar una de las principales carencias del país en términos de gobernanza. Se calcula que el terremoto acabó con la vida de 300.000 personas, entre ellas un tercio de los 60.000 funcionarios haitianos, y destruyó prácticamente la totalidad de los ministerios, los tribunales e instalaciones de la policía nacional³⁷. La capacidad del Estado, ya de por sí débil, pasó a ser prácticamente inexistente y a partir de este momento todas las acciones realizadas por la comunidad internacional se dirigieron a paliar los efectos del terremoto.

De acuerdo con “UNDP Country Programme Document for Haiti (2009-2011)”, durante el periodo en el que estuvo vigente el CCI, el PNUD movilizó 158 millones de dólares en recursos adicionales³⁸. En el año 2009 el Gobierno de Haití y el PNUD decidieron prescindir del Marco de Cooperación Interino e implementar un nuevo programa para el país, iniciativa que abarcó de 2009 a 2011, decidiendo su prórroga en 2012 para que las consecuencias del terremoto pudieran ser tenidas en cuenta³⁹. Este nuevo programa se basó en las prioridades determinadas en la “estrategia nacional de reducción de la pobreza”⁴⁰.

35 Club de París (2009): “Les créanciers du Club de Paris annulent la totalité de la dette d’Haïti”, Communiqué de Presse, Club de Paris, 8 de julio. Europa Press (2010): “Francia pide al Club de París que se acelere la condonación de la deuda a Haití”, 15 de enero.

36 S/2009/439, *op. cit.*, párrafos 60-61.

37 S/2010/200, Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 22 de abril de 2010, párrafo 3.

38 DP/DCP/HTI/1, “UNDP Country programme document for Haiti (2009-2011)”, Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, 22 de diciembre de 2008.

39 DP/DCP/HTI/2, “Proyecto de documento del programa para Haití (2013-2016)”, Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, 13 de junio de 2012.

40 Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) (2007): “Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté”, Bibliothèque Nationale d’Haïti, Puerto Príncipe, Haití.

A raíz del terremoto, las prioridades establecidas en el programa que abarcó el periodo 2009-2011 cambiaron. La comunidad internacional decidió dar un nuevo impulso a su apoyo a esta república caribeña, de modo que, entre 2010 y 2012, el país recibió un total de 7.204 millones de dólares que fueron computados como AOD⁴¹. De acuerdo con Bernabé Malacalza, en 2010 el modelo de cooperación para el desarrollo en Haití varió respecto de lo que había venido siendo lo habitual hasta el momento, un modelo de grandes donantes internacionales basado en la condicionalidad de las ayudas. El PNUD replanteó sus prioridades en el país, reduciéndolas a: creación de empleo y promoción de la rehabilitación mediante la gestión de escombros; reparaciones de viviendas y rehabilitación de las cuencas hidrográficas; y ayudar a los asociados clave del Gobierno a restablecer las funciones estatales básicas⁴².

Esta desgracia, sirvió de toque de atención para que la ONU planteara un nuevo enfoque a su cooperación en el país, así pues, la “Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo”⁴³, resaltaba la necesidad de un nuevo enfoque basado en el desarrollo de las capacidades del Estado, la apropiación del proceso por parte del país, la intervención de Haití en la decisión de las prioridades a adoptar y la responsabilidad compartida mientras se refuerza la dimensión regional de la cooperación internacional. Por su parte Andrew S. Natsios, afirmó tras el terremoto del año 2010, que si los países occidentales querían romper con los ciclos de crisis que han azotado regularmente el país y llevar a cabo una ayuda al desarrollo eficaz había que basar el proceso de reconstrucción de Haití en un modelo basado en el fortalecimiento de las instituciones⁴⁴.

En abril de 2010, tras la Conferencia de donantes celebrada en Nueva York, se puso en marcha el “Fondo de Reconstrucción de Haití (FRH)” con el objetivo de coordinar la ayuda y mejorar las capacidades locales. Durante esta Conferencia se prometieron un total de 6.373 millones de dólares para 2010 y 2011⁴⁵, de los cuales únicamente alrededor del 9% se había gestionado a través del Gobierno haitiano⁴⁶. El rasgo más novedoso fue el protagonismo tomado por países del Sur como Venezuela y Brasil, convirtiéndose el primer y décimo donante respectivamente, lo que puso de manifiesto la voluntad de protagonismo creciente de los países del sur para gestionar en su propio desarrollo⁴⁷.

41 CAD (2014): *Aid architecture, Country Programmable Aid*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Haití.

42 DP/DCP/HTI/2, *op. cit.*, párrafo 9.

43 UNCTAD (2010): “Rebuilding Haiti: A new approach to international cooperation”, *UNCTAD Policy Briefs*, n° 13, marzo.

44 A. Natsios (2010): “After the Earthquake: Empowering Haiti to Rebuild Better”, Testimony for the Senate Foreign Relations Committee hearing on Haiti, Center for Global Development, 19 de mayo, p. 8.

45 Office of the Special Envoy for Haiti (2012): “New York conference recovery pledge status and modalities as of December 2012 in USD millions”, diciembre.

46 Office of THE Special Envoy for Haiti (2012): “International assistance to Haiti. Key facts as of December 2012”, diciembre.

47 Office of the Special Envoy for Haiti (2012): “New York conference recovery pledge status and modalities as of December 2012 in USD millions”, diciembre.

Para Intermón Oxfam, la emergencia en el país no se centra tanto en proceder a reconstruir la devastación provocada por el terremoto ya que casi la totalidad de los sectores afectados estaban ya en situación de emergencia antes del seísmo. En opinión de esta organización las prioridades debían orientarse a “aportar soluciones a la vivienda, crear empleos para dinamizar la economía y resolver el problema de los escombros y la falta de saneamiento”⁴⁸. Este fue el enfoque que intentó dar la administración Obama tras el terremoto, basando su modelo en inversión, descentralización y apropiación de beneficios por el país receptor. Sin embargo, de acuerdo con Bernabé Malcalza, el resultado fue el opuesto al pretendido ya que “contrariamente a las aspiraciones de mayor apropiación local, las prácticas de USAID han abolido el entendimiento con el Gobierno haitiano”⁴⁹.

Un año después, en 2012, se propuso un nuevo programa país que abarcaría el periodo 2013-2016 y cuya principal orientación sería establecer las bases que permitieran a Haití convertirse en un país emergente en año 2030. El programa se basa en los principios de “implicación nacional, creación de capacidad, adquisición local y la prioridad de los nacionales de Haití en la contratación de personal”⁵⁰, siendo completado por el “Plan estratégico de desarrollo de Haití”⁵¹.

Para el PNUD, los resultados no dejan lugar a dudas. Haití ha iniciado un proceso de recuperación y de desarrollo impulsado por la ayuda de la comunidad internacional y consolidada por las propias instituciones del país. Así pues, una vez superadas las necesidades inmediatas⁵² tras el terremoto, el país ha comenzado a dar síntomas de recuperarse. En este sentido, en enero de 2012, el PNUD publicó un informe con un título que no dejaba lugar a dudas “Haití se levanta”⁵³. En noviembre de ese mismo año se puso en marcha el “Marco Nacional de Coordinación de la Ayuda Externa al Desarrollo”⁵⁴, lo que fue considerado como un avance importante en materia de eficacia de la Ayuda. En palabras del propio presidente de la República el Sr. Martelly, esta estrategia “debería de permitir al país disminuir progresivamente su dependencia de la AOD y permitir a Haití gestionar su desarrollo de forma autónoma y coherente”⁵⁵.

48 Intermón Oxfam, “La realidad de la ayuda 2010...”, *op. cit.*, p. 211.

49 B. Malcalza (2014): “Modelos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití. Discursos, Prácticas y Tensiones”, *Relaciones Internacionales*, n° 25, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 60-61.

50 DP/DCP/HTI/2, *op. cit.*, párrafo 14.

51 Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (2012): “Plan Estratégico de Desarrollo de Haití”, Gobierno de la República de Haití, mayo, disponible en http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/psdh_res-esp_09-13.pdf

52 PNUD (2010): “Haití, un an plus tard”, Naciones Unidas, diciembre.

53 PNUD (2012): “Haití se relève”, Naciones Unidas, enero.

54 Ministère de la Planification et de la Cooperation Externe (2012): “Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti-CAED”, septiembre.

55 Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (2012): “Reconstruction: Un nouveau cadre de coordination de l'aide pour sortir de la dépendance”, 27 de noviembre.

En 2013, el PNUD publicó un nuevo informe de seguimiento sobre la situación del país⁵⁶, en el que realizaba un balance de la evolución producida a lo largo del año 2012. Mariano Fernández Amunátegui, representante especial del secretario general en Haití, describió la situación política como “un proceso de estabilización, que si bien es frágil, es prometedor y debe de ser apoyado”⁵⁷. Existen infinidad de problemas que quedan por resolver, en especial en el área del medio ambiente y en el de la gobernanza institucional y las disfuncionalidades entre las instituciones del Estado.

Otras iniciativas también tuvieron lugar, por ejemplo, es de destacar el “Código de Transparencia sobre la Ayuda”⁵⁸, aprobado en mayo de 2013 con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. De acuerdo con la opinión del Banco Mundial estas iniciativas de Haití en materia de transparencia y responsabilidad estaban sentando las bases para contribuir a la expansión del sector privado haitiano y lograr una mayor inversión extranjera en el país⁵⁹.

Conclusiones

La comunidad internacional ha mostrado a lo largo de los años su firme compromiso con Haití en ámbitos como la seguridad, la democracia, los derechos humanos o el desarrollo⁶⁰. Sin embargo, en este último ámbito y de acuerdo con algunos autores como Zabalgogezkoa el principal problema de la AOD en Haití ha sido la falta de eficacia de la misma. Esta ineficacia se debería a la ausencia de capacidad por parte de las autoridades haitianas⁶¹. Mårt Trasberg por su parte lo achaca a la debilidad e inestabilidad de las instituciones nacionales y la excesiva condicionalidad por parte de algunos de los donantes para hacer efectiva su colaboración, así como las modalidades de la ayuda y el diseño inadecuado de los proyectos⁶².

La AOD, tal y como se había implementado hasta el año 2010, estaba en camino de convertirse en un obstáculo insalvable para el país al contribuir a mermar aún más

⁵⁶ PNUD (2013): “Haïti va de l’avant pas à pas”, marzo.

⁵⁷ PNUD, “Haïti va de l’avant pas à pas”, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁸ Cadre de Coordination de l’Aide Externe au Développement D’Haïti-CAED (2013): “Code de Transparence”, n° 1, abril.

⁵⁹ World Bank Group (2013): “Haiti Improves Transparency and Accountability”, 10 de octubre.

⁶⁰ J. Feo (2015): *Haití, un difícil equilibrio entre el derecho internacional, los derechos humanos y el desarrollo*, tesis doctoral, programa de doctorado: Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional, Universitat de València, Valencia.

⁶¹ A. Zabalgogezkoa (2011): “Haití: la ayuda humanitaria internacional a examen”, *Política exterior*, vol. 25, n° extra 139, pp. 24-30.

⁶² M. Trasberg (2012): “La cooperación internacional en la reconstrucción de Haití: un acercamiento desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda”, Máster en Estudios Latinoamericanos, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, Salamanca, p. 28.

sus capacidades⁶³, ya que estaba concebida como un instrumento de control sobre las políticas nacionales.

Tras el terremoto de 2010, se pretendió cambiar el modelo de intervención y poner remedio a las malas praxis utilizadas del pasado. Sin embargo, la gestión de la respuesta al desastre se hizo mal⁶⁴ en el sentido de que no se tuvieron en cuenta las prioridades haitianas, volviendo a prácticas de periodos anteriores y provocando el rechazo de la población local⁶⁵. Hubiera sido oportuno combinar actuaciones de efecto inmediato con otras planificadas a medio y largo plazo que tuvieran como objetivo revertir las situaciones que habían dado origen a los problemas, abordando de este modo las causas subyacentes de las intervenciones⁶⁶.

Para Mónica Hirst, el problema principal tiene su origen en la composición de los dos principales actores internacionales en el país: la MINUSTAH y el Comité de Donantes. Así pues, mientras las tropas latinoamericanas representan el 65% del contingente militar, la región no estaba debidamente representada en los órganos decisorios de las políticas a implementar en materia de desarrollo⁶⁷. Este hecho se debe a que los mayores donantes de Haití eran principalmente países europeos y de América del Norte, lo que les permitió ejercer una mayor influencia respecto de las acciones que debían priorizarse en el ámbito del desarrollo.

La dependencia de Haití de la AOD desde el año 2004 ha sido cada vez mayor, llegando a representar el 46,1% de sus ingresos en el año 2010. Entre 2004 y 2010, se produjo un aumento constante del porcentaje que representaba la AOD hasta alcanzar el 45,7% del Ingreso Nacional Bruto, rebajándose hasta el 12,4%⁶⁸ en 2014. Estas cifras pueden tener dos lecturas, o bien que la comunidad internacional ha decidido disminuir su apoyo a Haití, a través de la disminución de aportaciones a la AOD, o por el contrario, y por la que me inclino, a pesar del tiempo transcurrido las medidas implementadas empiezan a tener efecto y el país empieza a ser capaz de generar ingresos por sus propios medios, lo que disminuye su dependencia respecto de la ayuda internacional.

63 OCDE (2011): Rapport 2011 sur l'engagement international dans les États fragiles: République d'Haïti, Éditions OCDE, p. 23.

64 M. J. Hernández (2013): "Cooperación al desarrollo en los Estados frágiles: una arquitectura de la ayuda diferenciada", *Documento de Trabajo*, n° especial II Premio Luis Miguel Puerto, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, pp. 55-56.

65 L. Pean (2009): "La communauté internationale et Haïti", publicado en *Alter Presse*, 2 de septiembre.

66 OEA/Ser.L/V/II.131, doc. 36, Observaciones de la comisión interamericana de derechos humanos sobre su visita a Haití en abril de 2007, 2 marzo de 2008, párrafo 10.

67 M. Hirst (2011): "Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?", *Pensamiento iberoamericano*, n° 8, pp. 223-242.

68 Banco Mundial (2014): "Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)", Haití.

8

El movimiento sindical árabe como agente de desarrollo: los casos de Túnez y Egipto

The arab trade union movement as an agent of development: the cases of Tunisia and Egypt

ALEJANDRA ORTEGA FUENTES*



PALABRAS CLAVE

Sindicatos árabes; Agentes de desarrollo; Derechos humanos; Libertad sindical; Pluralismo sindical.

RESUMEN El sindicalismo en Túnez y Egipto ha trabajado para defender los derechos humanos y las libertades sindicales entendidas como un derecho fundamental. Los sindicalistas tunecinos y egipcios han luchado por las libertades en sus respectivos países y por convertirse en actores reconocidos del desarrollo.

KEYWORDS

Arab trade unions; Development agents; Human rights; Freedom of association (trade union freedom); Trade union pluralism.

ABSTRACT Trade unionism in Tunisia and Egypt has worked to defend human rights and trade union freedoms as a fundamental right. Tunisians and Egyptians trade unionists have fought for freedom in their countries and to become recognized as development actors.

* Alejandra Ortega Fuentes es doctora en Estudios Árabes e Islámicos (UAM) y máster en Inmigración e Intervención Social (UP Comillas). Estudió árabe en Marruecos y Túnez (1992-1994) y en Siria, donde residió y ejerció como profesora de español en la Universidad de Alepo y en el Instituto Cervantes de Damasco y Ammán (1994-2000). Desde 2006 es responsable para Países Árabes, África y Asia en la CS de Comisiones Obreras de España.

MOTS CLÉS

Syndicats arabes; Agents de développement; Les droits de l'homme; La liberté d'association; Le pluralisme syndical.

RÉSUMÉ Le syndicalisme en Tunisie et en Egypte a travaillé pour défendre les Droits de l'Homme et les libertés syndicales comprises comme un droit fondamental. Les syndicalistes tunisiens et égyptiens se sont battus pour la liberté dans leur pays et pour devenir des acteurs de développement reconnus.

El movimiento sindical internacional ha vivido en estos últimos 15 años grandes acontecimientos que han modificado su destino. Por su parte, los sindicatos árabes y muy particularmente las organizaciones sindicales de Túnez y Egipto no han quedado ajenas a estas dinámicas históricas que han cambiado radicalmente el panorama que conocíamos a principios del siglo XXI. El movimiento sindical en ambos países ha buscado en estos años su legitimación democrática ante las instituciones a través de la modificación de los marcos legales, con diferentes resultados¹.

Así las organizaciones sindicales de ambos países han puesto algunos temas como su propia renovación, el pluralismo sindical y las libertades sindicales en el corazón de su actividad como se puede deducir de la lectura de muchos de los documentos de posición o de las manifestaciones que realizan. De la misma manera, los sindicalistas tunecinos y egipcios asumen el derecho al trabajo digno, la renovación de los marcos legales, y, en general, la protección de los derechos humanos como parte de sus obligaciones en el siglo XXI.

Túnez y Egipto a la luz de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Las instituciones internacionales vinculadas al mundo del trabajo como la OIT y su regional árabe, la Organización Árabe de Trabajo (OAT), habían detectado en la primera década del siglo XXI algunos progresos en los indicadores de desarrollo humano en los países árabes. Sin embargo, señalaban que los desafíos relativos a la desigualdad y a la exclusión permanecían inalterables con tendencia a empeorar²: la discriminación de las mujeres trabajadoras era endémica, las diferencias locales en el desarrollo de las economías de los diferentes países eran notables y

- 1 A. Ortega Fuentes (2015): *El movimiento sindical en Túnez y Egipto: colaboración, disidencia y renovación* (tesis doctoral), Repositorio académico de la Universidad Autónoma, Madrid, disponible en <https://repositorio.uam.es/handle/10486/669590>
- 2 Documentos internos de trabajo (no publicados) de la Conferencia de Alto Nivel de la OIT: *Employment for Stability and Socio-Economic Progress in North Africa: Strategy for North Africa*, a la que asistió la autora en abril de 2011 en El Cairo (Egipto).

la desigualdad en el acceso a los servicios y la educación eran consecuencia de todas estas dinámicas³.

La OIT señalaba ya en análisis anteriores que el desempleo, especialmente el paro juvenil en sectores de población con un alto nivel educativo, había generado una gran frustración en las familias y en los jóvenes diplomados. Hecho que quedó claramente plasmado durante el inicio de las revueltas en Túnez y Egipto a finales de 2010 y principios de 2011, respectivamente. Los jóvenes han seguido luchando por su derecho a encontrar una oportunidad decente de trabajo en toda la región.

Túnez se situaba en sexto lugar en cuanto a la media de su tasa de desempleo y Egipto en noveno lugar en una tabla comparativa entre 16 países árabes de 2006 a 2010. La tasa más alta estaba representada por los Territorios Palestinos con un 23,9 de tasa media de paro y el 0,5 de Catar.

Todas las organizaciones internacionales laborales y sindicales y las organizaciones sindicales nacionales que tenían presencia en los países árabes destacaron en sus análisis de los primeros años del siglo XXI un insuficiente número de empleos de calidad. Señalaron déficits estructurales por sectores de actividad que se agravaron con el paso del tiempo sin que las políticas nacionales pusieran freno a estas dinámicas. Recordaron que la alta tasa de empleo en el sector público se hacía insostenible en paralelo a un crecimiento limitado de la productividad.

Detectaron que los servicios públicos de empleo tenían un papel mínimo y que la regulación de un marco para las agencias de empleo privadas era inexistente. Denunciaron que las familias no tenían una protección social adecuada y señalaron que los sistemas educativos eran de baja calidad. Sin duda, todos estos elementos coadyuvaron a un incremento de las migraciones de carácter laboral hacia otras zonas del mundo y a un aumento de la brecha de las diferencias locales en la misma región.

Las organizaciones internacionales también advirtieron de las dificultades que se encontraban a la hora de producir análisis sólidos sobre el mercado laboral y sus políticas en la región. La mayoría de los informes carecían de acceso a bases de datos fiables. La información fidedigna sobre los mercados de trabajo en la región era escasa y el acceso a bases de datos y análisis sobre políticas de empleo ajustados a la realidad en el terreno era limitado.

Por último, las legislaciones laborales no eran acordes con los convenios internacionales de la OIT. O bien si los países habían suscrito los convenios no se respetaban en la práctica. El diálogo social era débil o inexistente en la mayoría de los países. Para las organizaciones internacionales laborales y sindicales era prioritario fortalecer el trabajo de los agentes sociales en la región a través del diálogo social para

3 *Statistical update on Arab States and Territories and North African Countries*, OIT, Ginebra, 2011.

asegurar un marco real de libertad de asociación y negociación colectiva acorde con las normas internacionales. Debían promocionarlo en todos los niveles sectoriales y especialmente entre grupos vulnerables como eran los jóvenes y las mujeres. Dada la debilidad de un verdadero diálogo social en la región, la importancia de asegurar la libertad de asociación y la participación de diferentes actores sociales a través de plataformas de diálogo se revelaba fundamental.

Las primeras revueltas en Túnez y en Egipto de 2010 y 2011 vinieron a confirmar la pertinencia de las peticiones del movimiento sindical árabe en los años inmediatamente anteriores. Junto a uno de los lemas políticos que corearían los manifestantes en las calles de Túnez y Egipto “el pueblo quiere derrocar el régimen”⁴, los ciudadanos iban a reclamar libertad y justicia social en sociedades donde el respeto a los derechos y las libertades civiles se encontraban ausentes casi por completo.

Las protestas de años anteriores por las altas tasas de desempleo (especialmente el paro juvenil), la pobreza, las injusticias sociales, la corrupción y la falta de respeto de los derechos fundamentales culminarían con la caída de los presidentes Ben Alí en Túnez y Mubarak en Egipto en 2011. Al mismo tiempo se producirían también movilizaciones en casi todos los países de la región, seguidas de modificaciones legislativas o bien sangrientos conflictos aún sin resolver en 2016. En todos los casos, las autoridades venían respondiendo con el uso de la represión policial y militar, el bloqueo de las comunicaciones y demás tácticas para frenar las movilizaciones ciudadanas. Por otra parte, a lo largo de la década anterior todos los países vivieron ataques frecuentes a la libertad de expresión y de reunión⁵.

En este contexto el movimiento sindical árabe en el siglo XXI intentaba reestructurarse en los niveles regionales y nacionales en el contexto descrito de grave crisis económica, política y social. Contaba con escasas herramientas internacionales efectivas de las que poder hacer uso en un marco donde apenas se tenía en cuenta la dimensión social en los acuerdos en la región ni en los ámbitos nacionales. Además la mayoría de las organizaciones sindicales nacionales se enfrentaban a condiciones muy complejas para hacer valer los derechos básicos de sindicación, reunión, manifestación y el ejercicio del derecho a la huelga, mientras que las crisis políticas tenían obviamente drásticos efectos en las condiciones de trabajo y vida de los ciudadanos⁶.

El mapa sindical árabe cambió sus fronteras, acciones, reflexiones y objetivos en esa primera década del siglo XXI como resultado de una evolución de las diferentes situaciones políticas y como reacción a la nula o escasa respuesta del sindicalismo

4 *As-shab yurid isqat al-nizam*, en árabe.

5 Documentos internos de trabajo (no publicados) del Consejo General sobre países árabes, Confederación Sindical Internacional (CSI), Ammán, 30 de octubre-1 de noviembre de 2012.

6 Documentos internos de trabajo (no publicados) de la reunión a la que asistió la autora sobre desarrollo sindical en los países árabes y de Oriente Medio, CSI, Bruselas, 12-13 de noviembre de 2007.

histórico en la región y se vieron abocados a elaborar nuevas estrategias. Pasaron de esas antiguas fórmulas ancladas en su origen a los procesos de descolonización (absolutamente desfasadas y carentes de mecanismos efectivos para hacer frente a la situación social) a plataformas informales de coordinación en ausencia de otros mecanismos consolidados, y más tarde a nuevas estructuras formales de coordinación.

Evolución de los marcos legales sobre la actividad sindical en Túnez y Egipto

En el año 2006 la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), antecesora de la actual CSI, daba cuenta de todo tipo de restricciones a la libertad sindical en el mundo. En los países árabes apenas se podía hablar de avances desde principios de esa década y hasta 2006.

En la región árabe prácticamente todos los países imponían limitaciones a la actividad sindical libre. En la mayoría de países contaban con legislaciones que vetaban a los trabajadores la creación de sindicatos y la libertad de afiliación al sindicato de su elección. De esta manera obligaban a la afiliación al sindicato oficialista vinculado al poder dictatorial que ejercía el monopolio sindical, como era el caso de Egipto.

Sin embargo, frente a esta realidad de hecho, las Constituciones vigentes en Túnez y Egipto hasta 2011 garantizaban la creación de organizaciones sindicales y patronales pero durante décadas las organizaciones sindicales y numerosas organizaciones no gubernamentales dedicadas a la observación del respeto a los derechos humanos habían señalado la grave situación en la región árabe. La libertad de asociación, la protección de la actividad sindical, la negociación colectiva y el derecho a la huelga eran derechos permanentemente vulnerados y los sistemas de seguridad social se encontraban también muy deteriorados⁷.

De manera general, tanto Túnez como Egipto consideraban la libertad sindical (como norma fundamental del trabajo descrita en la declaración de la OIT en 1998) como un principio con valor constitucional cuyo ejercicio estaba regulado por diferentes Leyes⁸. Los dos países mantenían en sus Constituciones y Leyes laborales el principio de la libertad de afiliación a un sindicato de elección del trabajador, así como el derecho a retirarse del sindicato elegido y, en el plano colectivo, se aseguraba la constitución de organizaciones sindicales que gozaban de personalidad jurídica.

7 H. Lourdelle (coord.) (2003): *La protección social en los países del sur y este Mediterráneo: balance y perspectivas*, CC OO y Foro Sindical Euromed (FSE), Madrid, p. 44.

8 N. Mzid (coord.) (2004): *Estudio comparado sobre la legislación laboral en los países árabes mediterráneos*, CC OO y FSE, Madrid, p. 21.

Por su parte, el movimiento sindical independiente encontró algunas vías para intentar otras formas de organización en paralelo a las centrales sindicales oficialistas bajo la forma de organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones, etc. El pluralismo sindical comenzaba a surgir en todos los países con diferentes fórmulas pero los marcos legales en vigor no reconocían su existencia. Si bien los textos legales recogían la posibilidad de crear sindicatos, en la práctica se ponían trabas administrativas para su legalización y se ejercía todo tipo de bloqueo para impedir la actividad sindical. En ocasiones, los Gobiernos intentaban coaccionar a los trabajadores para que se afiliaran al sindicato afín al Gobierno o se empleaban tácticas de intimidación para evitar que se crearan otros sindicatos (incluyendo despidos masivos).

En este contexto de vulneración de la libertad sindical y las normas internacionales de la OIT, Túnez y Egipto como se ha señalado partían de situaciones diferentes en cuanto al reconocimiento de la actividad sindical en sus textos legislativos.

Túnez tenía ratificados en 2006 los ocho convenios fundamentales de la OIT pero eso no impedía que las autoridades incurrieran con frecuencia en la violación de la libertad sindical y el derecho de organización. Algunos sectores, como la magistratura, la prensa y el ámbito universitario se vieron especialmente afectados por las restricciones. En Túnez, se reprimió con violencia cualquier tipo de manifestación o acción que reclamara la libertad en el país, especialmente en los últimos años del mandato de Ben Alí. La represión afectó también a periodistas extranjeros que fueron agredidos por sus publicaciones de análisis y denuncia de la situación en Túnez⁹.

Por su parte, Egipto también tenía ratificados a mediados de la primera década del siglo XXI los ocho convenios fundamentales de la OIT. Pero eso no impedía que el Gobierno egipcio violara constantemente los convenios internacionales que había ratificado. Además, en el caso egipcio, se añadía otro elemento: el control del Gobierno sobre la central sindical histórica, la Federación Egipcia de Sindicatos (por sus siglas en inglés, Egyptian Trade Union Federation, ETUF), era absoluto y a su vez, el control que ejercía la ETUF sobre sus federaciones sectoriales era total. Desde la creación de la ETUF en Egipto en 1957 eran solo reconocidos legalmente los sindicatos que se afiliaban a sus federaciones. El derecho de huelga estaba prácticamente prohibido o extremadamente limitado. En definitiva, los derechos sindicales en la práctica eran casi inexistentes.

9 Extracto de las notas recogidas por la autora durante su asistencia al encuentro organizado por la Organización no Gubernamental (ONG) española ACSUR Las Segovias y la Red Euro-mediterránea de Derechos Humanos (REMDH) en abril de 2010 en Madrid sobre el acoso en diversos sectores de actividad en Túnez. En el encuentro participaron las siguientes organizaciones: la Asociación Tunecina de Mujeres Demócratas (ATFD), el Comité para el Respeto de las Libertades y de los Derechos Humanos en Túnez (CRLDHT), el Consejo Nacional para las Libertades en Túnez (CNLT), la Liga Tunecina de Defensa de los Derechos Humanos (LTDH), la Federación de Tunecinos para una Ciudadanía de las Dos Orillas (FTCR) y la Federación Internacional de las Ligas de los Derechos Humanos (FIDH).

Eran notorias las manipulaciones e irregularidades durante las elecciones sindicales en el país y de sobra conocida la colaboración que la ETUF mantenía con las fuerzas de seguridad del Estado, a las que acudía también para declarar ilegales las numerosas huelgas y protestas que se produjeron en Egipto en 2005 y 2006¹⁰ y que se iban a intensificar a partir del año 2008. Era el preludio de las protestas que llegarían en años posteriores especialmente en sectores como la metalurgia, cementeras, textil, telecomunicaciones y transporte aéreo. Se produjeron bloqueos de actividades sectoriales en varias empresas, represión durante jornadas de huelga, represalias contra sindicalistas y trabajadores y despidos injustificados, etc.

La central sindical también controlaba absolutamente los nombramientos de los representantes sindicales y los procedimientos electorales. La práctica de interferir y manipular las elecciones sindicales en el país fue denunciada en numerosas ocasiones por el sindicalismo independiente egipcio y numerosas organizaciones no gubernamentales sin apenas logros. Y en cualquier caso, se prohibía a los sindicatos participar en actividades políticas.

Las organizaciones sindicales de Túnez y Egipto como actores de desarrollo

En este contexto de restricciones a las libertades fundamentales de expresión, reunión y sindicación no fue una casualidad que las revueltas populares en Túnez y Egipto en 2011 vinieran también a recoger las exigencias sobre la libertad, la democracia, los derechos humanos y la justicia social. Muy pronto, las organizaciones sindicales convertirían la exigencia de marcos legales que respetaran las libertades sindicales en el centro de sus vindicaciones. Eran cuestiones fundamentales para la actividad sindical y el desarrollo de sus países que ya venían reclamando en años anteriores.

A partir de 2011 se intensificaron las demandas en torno a la reforma de los marcos legales que afectaban a la acción de las organizaciones sindicales. Así quedó reflejado en numerosos comunicados y declaraciones emitidos por los sindicatos independientes. Quedaron recogidas por otra parte en las quejas y denuncias presentadas ante los organismos internacionales en este periodo por parte de las organizaciones sindicales árabes.

Las ocho normas fundamentales del trabajo de la OIT establecidas por su Consejo de Administración fueron objeto de vulneraciones constantes en la región árabe. Basta enumerarlas para hacerse una idea del tipo de violaciones de normas y acuerdos: n° 29 Trabajo forzoso (1929), n° 87 Libertad sindical y protección del derecho de sindicación (1948), n° 98 Derecho de Sindicación y de negociación colectiva (1949),

10 La ONG egipcia Land Center for Human Rights (LCHR) estimó que durante 2005 se organizaron 40 concentraciones, 22 huelgas, 20 sentadas y 11 manifestaciones relacionadas con cuestiones laborales en Egipto.

n° 100 Igualdad de remuneración por trabajo de igual valor (1951), n° 105 Abolición del trabajo forzoso (1957), n° 111 Discriminación en el empleo y ocupación (1958), n° 138 Edad mínima de admisión al empleo (1973) y n° 182 Convenio sobre peores formas de trabajo infantil (1999)¹¹.

Las organizaciones sindicales árabes eran conscientes en estos primeros años del siglo XXI de que no era posible el ejercicio libre de la actividad sindical sin un marco legal adecuado que reconociera su actividad. Los sindicatos árabes tanto en el nivel nacional como en los niveles de coordinación regional colocaron en el centro de su actividad la lucha por la defensa de las libertades sindicales, la modificación de los marcos legales y la denuncia sistemática de las violaciones que se producían. Túnez y Egipto, por sus particulares condiciones posrevolucionarias, estuvieron a la cabeza de estas demandas, por más frustradas que fueran en muchos casos.

Túnez y Egipto se convirtieron en ese sentido en una suerte de “laboratorio de la experiencia sindical”, en dos escenarios privilegiados para la observación de las dinámicas del movimiento sindical árabe. Así los sindicatos únicos históricos como la Unión General de Trabajadores de Túnez (UGTT) en Túnez y la ETUF en Egipto representan, respectivamente, la evolución y reforma: el primero se desprende de la dependencia del régimen; el segundo, ahonda en la involución sin margen posible de separación del antiguo régimen. También en ambos países¹² se conoció la aparición legal de nuevas organizaciones sindicales independientes y otras de nueva creación aún por definir en su grado de independencia.

En síntesis, catalizaron también gran parte de la reflexión del movimiento obrero en ambos países y en la región, que se tradujo en el liderazgo de procesos de coordinación regional, en su capacidad para la negociación social y en su protagonismo de acción en las calles. En definitiva, Túnez y Egipto lograron concentrar en este periodo todo un abanico de experiencias en el desarrollo del movimiento sindical árabe y son una buena muestra del dinamismo del movimiento obrero árabe en las décadas anteriores a las revueltas en ambos países en 2011 y un reflejo del intenso activismo de sus respectivas sociedades en situaciones de extrema dificultad.

Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha analizado la riqueza y diversidad de las experiencias sindicales conocidas por Túnez y Egipto a partir de la evolución de sus sindicalismos históricos, encarnados por la UGTT de Túnez y la ETUF de Egipto, hasta llegar a la

¹¹ *Las reglas de juego: una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, OIT, Ginebra, 2009, p. 16.

¹² Véanse el capítulo 10 “La pluralidad sindical en Túnez tras 2011” y el capítulo 11 “La difícil pluralidad de Egipto” en A. Ortega Fuentes, *El movimiento sindical en Túnez y Egipto: colaboración, disidencia y renovación* (tesis doctoral), *op. cit.*

aparición de nuevas organizaciones sindicales a partir de 2011, lo cual da cuenta de la emergencia y plasmación del pluralismo sindical en ambos países y sirve para comprender su diverso protagonismo como actores de desarrollo.

El movimiento sindical en ambos países ha participado en la elaboración de propuestas políticas, sociales y económicas conducentes a mejorar los textos constitucionales, las leyes laborales nacionales y, de manera general, las legislaciones que protegen las libertades de asociación y las libertades sindicales.

Los movimientos sindicales en los dos países han utilizado las fórmulas de negociación a su alcance a pesar de las numerosas limitaciones y restricciones reales en el terreno. Además su papel en la defensa de las libertades sindicales y el derecho al trabajo ha sido constante. Así queda analizado de manera evidente en las quejas y denuncias presentadas ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como muestra de la vitalidad de las acciones realizadas por los movimientos sindicales de Túnez y Egipto para la protección de los derechos de sus conciudadanos.

Bibliografía

- ACHCAR, G. (2013): *The people Want. A Radical exploration of the Arab Uprising*, Londres, Saqi Books.
- AL-NASHIF, N. y TZANNATOS, Z. (2013): “Lo que es justo”, *Finanzas y Desarrollo*, nº 50, pp. 18-21.
- BARREÑADA, I. (2012): “Sindicatos y movimientos de trabajadores en los países árabes. Entre el sistema y la sociedad civil”, en I. Álvarez-Ossorio (ed.), *Sociedad civil en Oriente Medio y Norte de África*, Barcelona, CIDOB, pp. 111-137.
- BEININ, J. (2001): “Post-populist reformation of the working class and peasantry”, *Workers and peasants in the Modern Middle East*, Londres, Cambridge University Press, pp. 142-169.
- (2010): *The struggle for worker rights in Egypt*, Washington, The Solidarity Center AFL-CIO.
- CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI) (2007): Documentos de trabajo de la reunión sobre desarrollo sindical en los Países Árabes y de Oriente Medio, Bruselas, CSI, 12-13 de noviembre.
- (2012): Documentos de trabajo del Consejo General sobre Países Árabes, Ammán, CSI, 30 de octubre-1 de noviembre.
- HIBOU, B.; MEDDEB, H. y HAMDI, M. (2011): *Túnez y su economía política y social tras los acontecimientos del 14 de enero: Los retos de una reconfiguración de la política europea*, Copenhague, REMDH.
- LOURDELLE, H. (coord.) (2003): *La protección social en los países del Sur y Este Mediterráneo: balance y perspectivas*, Madrid, CC OO y Foro Sindical Euromed (FSE), p. 44.

- MZID, N. (coord.) (2004): *Estudio comparado sobre la legislación laboral en los países árabes mediterráneos*, Madrid, CC OO y Foro Sindical Euromed (FSE), p. 21.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2009): *Las reglas de juego: una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, Ginebra, p. 16.
- (2011): *Actas Conferencia de Alto Nivel Employment for Stability and Socio-Economic Progress in North Africa: Strategy for North Africa*, El Cairo, abril.
- (2011): *Statistical update on Arab States and Territories and North African Countries*, Ginebra.
- ORTEGA FUENTES, A. (2015): *El movimiento sindical en Túnez y Egipto: colaboración, disidencia y renovación* (tesis doctoral), Madrid, Repositorio académico de la Universidad Autónoma, disponible en <https://repositorio.uam.es/handle/10486/669590>
- YOUSFI, H. (2015): *L'UGTT, une passion tunisienne: Enquête sur les syndicalistes en révolution 2011-2014*, Túnez, IRMC.

9

Derecho al desarrollo. Informe del Secretario General y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General.
Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
33^{ER} PERIODO DE SESIONES
TEMAS 2 Y 3 DE LA AGENDA

RESUMEN El presente informe contiene una reseña de las actividades de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativas a la promoción y realización del derecho al desarrollo. Abarca el periodo comprendido entre mayo de 2015 y junio de 2016 y complementa el informe sobre el derecho al desarrollo del Secretario General y el Alto Comisionado, presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 30º periodo de sesiones (A/HRC/30/22).

III. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la implementación del derecho al desarrollo

36. Como señaló el Alto Comisionado en la mesa redonda de alto nivel del Consejo de Derechos Humanos sobre la integración de los derechos humanos, la Agenda 2030 y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo están unidas por lazos muy sólidos. Al estar centrada en las personas, la Agenda 2030 puede generar el impulso político necesario para realizar el derecho al desarrollo; por su parte, el derecho al desarrollo ofrece un entorno propicio para alcanzar en la práctica los objetivos de la Agenda 2030 y para que los procesos de desarrollo sean incluyentes y justos¹.

37. El Alto Comisionado destacó la convergencia sustantiva entre la Declaración y la Agenda 2030, el objetivo general de erradicar la discriminación y la desigualdad, la necesidad de cooperación

* Se ha publicado solo una parte del Informe. Puede consultarse por extenso en Internet en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57d90cc94>

¹ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17107&LangID=E

y asistencia internacionales y la necesidad de prestar la misma atención a vivir libres del temor y libres de la miseria. También subrayó la importancia de la rendición de cuentas y de indicadores o datos en materia de derechos humanos a este respecto, así como la necesidad de sintonizar la supervisión de los derechos humanos y las actividades de seguimiento y examen de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

38. La Agenda 2030 se basa en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo¹. Se guía por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el respeto del derecho internacional, y se basa en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales de derechos humanos. La Agenda 2030 reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e incluyentes que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen, entre otras cosas, en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo)².

39. Además del reconocimiento explícito del derecho al desarrollo, en la Agenda 2030 se reafirma y reconoce indirectamente que se basa en el ejercicio del derecho al desarrollo, ya que cita como fuente la Declaración del Milenio. En la Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron su determinación de hacer realidad el derecho al desarrollo para todos y de poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad³. En la Agenda 2030 se reafirman asimismo los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁴, en particular el principio 3, que dispone que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

40. Al margen de este reconocimiento directo e indirecto de los lazos que unen a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y al derecho al desarrollo, también hay una convergencia sustantiva. En virtud del artículo 4, párrafo 1, de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo. No cabe duda de que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye ese tipo de política internacional de desarrollo.

41. Tanto la Declaración como la Agenda 2030 plantean un proceso de desarrollo centrado en las personas, en el que sea posible hacer plenamente efectivos todos los derechos humanos. En ambos casos se trata de erradicar la pobreza, la discriminación y la desigualdad, tanto entre los países como dentro de cada país, con vistas a mejorar

1 Véase la resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 10.

2 *Ibid.*, párr. 35.

3 Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 11.

4 Véase la resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 12.

el bienestar de la persona humana y a hacer frente a los impedimentos estructurales que perjudican a los pobres e impiden que el desarrollo redunde en beneficio de todos. La Agenda 2030, por ejemplo, promete no dejar a nadie atrás y centrarse de forma prioritaria en los más rezagados. Dos objetivos están consagrados a la igualdad e incluyen el compromiso de poner fin a la discriminación y a la exclusión de las mujeres y las niñas.

42. La Agenda 2030 reconoce la necesidad de abordar conjuntamente la libertad de vivir sin privaciones y la libertad de vivir sin temor, haciéndose eco del énfasis que el derecho al desarrollo pone en el bienestar de la persona, la indivisibilidad de todos los derechos humanos y el derecho de todos los miembros de la sociedad a participar plena y libremente en la toma de decisiones. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo proclama que el desarrollo es un derecho en virtud del cual toda persona está facultada para participar de manera activa, libre y significativa en el desarrollo y la distribución equitativa de sus beneficios.

43. Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para eliminar los obstáculos al desarrollo y promover un orden económico basado en la igualdad soberana. La Agenda 2030 hace efectivo este compromiso a través de las metas específicas relativas a los medios de implementación establecidas en el marco de cada Objetivo, así como de los compromisos en materia de alianzas formulados en relación con el Objetivo 17.

44. En su búsqueda de un orden nuevo para el desarrollo, a todos los niveles, la Declaración aborda las principales causas, las cuestiones sistémicas y los problemas estructurales. Reconoce la necesidad de un entorno propicio para la paz, los derechos humanos y un desarrollo social y ecológicamente sostenible. La Agenda 2030 reconoce asimismo la necesidad de ir mucho más allá del paradigma de desarrollo tradicional —centrado en el desarrollo económico— y reemplazarlo por una visión holística y transformadora que abarque las tres dimensiones del desarrollo: la económica, la social y la ambiental.

45. Junto con la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 brinda el impulso necesario para la realización del derecho al desarrollo. Las metas del Objetivo 17 anuncian compromisos respecto de la movilización de los recursos financieros necesarios; la cooperación en materia de ciencia, tecnología e innovación, el acceso a estas, y el intercambio de conocimientos; aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo; y promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo.

46. La Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba también reconocen el valor de la contribución y el papel del sector privado en el proceso de desarrollo, al tiempo que subrayan la necesidad de proteger los derechos laborales y las normas ambientales y sanitarias con arreglo a las normas, los acuerdos y otras iniciativas

internacionales pertinentes, como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”⁵.

47. También hay diferencias entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Fundamentalmente, el derecho al desarrollo es un derecho humano. Enunciado como un derecho, el desarrollo va más allá del voluntariado y la caridad; se trata de un derecho que entraña las obligaciones y los deberes correspondientes. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por el contrario, constituyen una política internacional de desarrollo y un compromiso político. La implementación de los Objetivos contribuye a la realización del derecho al desarrollo.

48. El Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo examinó la Agenda 2030 en el contexto del derecho al desarrollo. Dos de sus recomendaciones son de particular interés para este tema. Recomendó que, en sus deliberaciones futuras, el Grupo de Trabajo estudiara las contribuciones de los Estados a la implementación del derecho al desarrollo, a nivel nacional, regional e internacional, de conformidad con los mecanismos relativos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También recomendó al ACNUDH que estudiara la posibilidad de facilitar la participación de expertos en el 18º periodo de sesiones del Grupo de Trabajo, para que, con su asesoramiento, contribuyeran a las deliberaciones sobre el ejercicio y la realización del derecho al desarrollo y sobre los efectos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁶.

49. Estas recomendaciones atañen a la futura orientación de la labor del Grupo de Trabajo y su aplicación podría contribuir a despolitizar esa labor y adaptarla mejor al proceso intergubernamental puesto en marcha para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

⁵ A/HRC/17/31.

⁶ Véase A/HRC/33/45.

otros temas



10

Acuerdo de Paz de La Habana y cooperación internacional para el desarrollo en Colombia

The Peace Agreement of La Habana and the international cooperation for development

JUANA GARCÍA DUQUE*



PALABRAS CLAVE

Colombia; Cooperación internacional; Ayuda Oficial al Desarrollo; Construcción de paz; Proceso de paz.

RESUMEN El Acuerdo de Paz de La Habana entre el Gobierno de Colombia y las FARC se convierte en una oportunidad para afrontar de manera decidida algunos problemas del desarrollo, en especial los temas relacionados con el campo. En este sentido, el aporte de la cooperación internacional, que ha acompañado a Colombia en el conflicto, postconflicto y construcción de paz, tiene aportes valiosos para lo que será la etapa de implementación de los acuerdos.

KEYWORDS

Colombia; Peace Agreement; Official Development Aid; Peacebuilding; Peace process.

ABSTRACT The Peace Agreement of La Habana between the Government of Colombia and FARC, becomes an opportunity to address decisively some development issues, particularly issues related to rural aspects. In this regard the contribution of international cooperation, who has accompanied Colombia in the conflict, post-conflict and peacebuilding, has valuable contributions to what will be the stage of implementation of the agreements.

* **Juana García Duque** es profesora de la Facultad de Administración y adjunta del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Colombia. Ingeniera industrial, especialista en Negociación y Relaciones Internacionales por la Universidad de los Andes. Magíster en Cooperación Internacional y doctora en Estudios Iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido miembro del Center for Latin American Strategic Studies y fue directora de Cooperación Internacional en el Ministerio de Relaciones Internacionales.

MOTS CLÉS

Colombie; Coopération internationale; Aide publique au développement; Consolidation de la paix; Le processus de paix.

RÉSUMÉ L'Accord de paix de La Habana entre le Gouvernement de la Colombie et FARC, devient l'occasion d'aborder de manière décisive des questions de développement, en particulier les questions liées à ce la terre. À cet égard, la contribution de la coopération internationale, qui a accompagné la Colombie dans le conflit, de post-conflit et de consolidation de la paix, a une contribution précieuse à ce qui sera la phase de mise en œuvre des accords.

Antecedentes de cooperación internacional y construcción de paz en Colombia

La búsqueda de una paz negociada ha sido un esfuerzo en la historia del país, según (Loaiza, 2012) puede contarse con al menos 10 esfuerzos de procesos de paz en los que se ha buscado poner el fin al conflicto. A partir de los años ochenta, desde el Gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986), varios gobiernos han intentado acercarse a los grupos guerrilleros buscando una paz negociada, así como, de manera alternada, otros gobiernos han utilizado la confrontación militar directa para eliminar el conflicto armado en el país. Como resultado de los procesos de paz se logró la desmovilización de varios grupos guerrilleros como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y Movimiento M19, entre otros, pero todos estos procesos con una limitada participación de la Comunidad Internacional.

Esta característica cambia en el proceso de paz previo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) a finales de los años noventa. En medio de los diálogos fallidos del presidente Andrés Pastrana, el Gobierno inició la Diplomacia por la Paz y la internacionalización del conflicto armado (Borda, 2007) para conseguir el apoyo de la comunidad internacional, trayendo como resultado que el país lograra incrementar los recursos de cooperación de 100 millones de dólares anuales a 500 millones en promedio hasta la fecha, a través de la figura de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). A pesar de la ruptura de los diálogos en febrero de 2002 los principales donantes continuaron destinando recursos a Colombia, convirtiéndose en estos últimos años en el principal receptor de recursos de cooperación internacional en la región.

Durante este tiempo, los principales donantes asignaron recursos al país a través de programas que, en su mayoría, se concentraban en contribuir a eliminar las causas del conflicto (la propiedad de la tierra, la participación política, el narcotráfico, entre otros) y en asumir las consecuencias del conflicto (en áreas como la atención a las

víctimas o la reintegración). Los principales donantes hasta ahora han sido Estados Unidos (a través del Plan Colombia) y la Unión Europea (a través de los Laboratorios de Paz). De esta forma, la actuación de la cooperación en Colombia lleva una trayectoria importante en temas centrales de desarrollo y acción humanitaria, relacionados con el conflicto y la construcción de paz. En contraste con esta situación, Colombia como país de renta media (Eyben *et al.*, 2004) representa un reto para los donantes tradicionales ya que estaría fuera de las prioridades de asignación de recursos de cooperación (Thomas, 2013).

Los diálogos de La Habana y la firma del Acuerdo el 26 de septiembre han despertado el interés en la comunidad internacional, quienes desde 2010 venían trabajando en una estructura informal de coordinación de donantes, instancia que busca una mejor articulación entre los cooperantes (Bigsten, 2006). Desde 2013 el Grupo realizó un primer esfuerzo de mapeo de la cooperación internacional con el objetivo de identificar la alineación de la cooperación con los puntos de negociación de La Habana. Estos mecanismos de coordinación buscan aprender de experiencias de coordinación de otros conflictos, como el caso de Serbia donde se creó todo un andamiaje institucional para la coordinación de donantes (Kang *et al.*, 2004), para evitar los errores cometidos en otras experiencias, como el ocurrió con el caso de El Salvador donde no necesariamente la ayuda estaba alineada con las prioridades del acuerdo (Boyce, 1995).

Proceso de paz de La Habana y algunos retos para el desarrollo

A diferencia de otros procesos anteriores en Colombia, el proceso de paz llevado a cabo en La Habana contempló tres fases:

Fase 1. *Exploratoria* (entre febrero y agosto de 2012). En esta fase secreta se establecieron las condiciones e intercambiaron visiones sobre la terminación del conflicto con el fin de realizar las conversaciones. Se firmó el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” y se definió una agenda concreta alrededor de 5 puntos específicos y un punto de implementación, verificación y refrendación.

Fase 2. *Fin del conflicto* (entre octubre de 2012 y agosto de 2016). Se instaló la Mesa de Conversaciones en Oslo (Noruega) el 18 de octubre de 2012 y luego los diálogos se realizaron en La Habana. Los diálogos se llevaron a cabo de manera directa, con Noruega y Cuba como países garantes y Chile y Venezuela como países acompañantes. Se llevó a cabo bajo las siguientes reglas de juego: no hubo despejes de territorio ni tampoco cese de operaciones militares; las sesiones de trabajo de la Mesa fueron reservadas y directas para garantizar seriedad y discreción; las conversaciones se realizaron bajo el principio de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Los puntos negociados fueron los siguientes:

- 】 Política de Desarrollo Agrario Integral.
- 】 Participación política.
- 】 Fin del conflicto.
- 】 Solución al problema de las drogas ilícitas.
- 】 Víctimas.
- 】 Implementación, verificación y refrendación.

Fase 3. *Construcción de paz* (se estima que tardará 10 años y empezará cuando el Acuerdo tenga la refrendación ciudadana y se empiecen a implementar los acuerdos). Esta etapa estaba prevista empezar a partir del 2 de octubre pasado, día en que se celebró el plebiscito para contar con el apoyo de los colombianos y la futura implementación.

En su Agenda para la paz, Boutros Boutros-Ghali, secretario general de la ONU entre 1992 y 1996, definió la construcción de paz como las “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto” (Boutros-Ghali, 1992). Adicionalmente, varios autores han señalado lo complejo que puede ser esa etapa postconflicto, no solo por la variedad de actores involucrados (Rettberg, 2013), sino también porque los primeros 18 meses se convierten en etapa vulnerable si no se muestran cambios concretos y se inicia la implementación de los acuerdos.

Este acuerdo de paz, a diferencia de procesos anteriores donde el fin último era desmovilizar a los grupos armados, puso en el centro de la discusión a las víctimas en un país que tiene un registro de ocho millones de víctimas y donde será vital poder tener memoria, como lo demuestran algunos procesos en África (Mlambo *et al.*, 2009); así como en la política de desarrollo agrario integral. Los datos del Censo Nacional Agropecuario realizado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en 2015, confirman la enorme pobreza del campo colombiano y la inmensa brecha que lo separa de los centros urbanos. Los resultados muestran el atraso del sector y validan lo mencionado en el punto número uno de las negociaciones de paz de La Habana, sobre la necesidad de una política que ayude a llenar la diferencia entre lo rural y lo urbano. Hoy, el índice de pobreza multidimensional en el campo es del 44,7%, el doble del registro total nacional (21,9% en 2014) y casi tres veces el urbano (15,4%). Del mapeo de 2013, el 68% de la cooperación estaba dirigida a la paz y a la Política de Desarrollo Agrario Integral, pero, a pesar de eso, la necesidad de brindar acceso efectivo de tierra a los campesinos es una de las grandes necesidades para el desarrollo del país.

Otro punto clave para el desarrollo será el proceso de desmovilización y reintegración de los excombatientes de las FARC. El proceso de reintegración de los excombatientes, desvinculados y desmovilizados de manera individual, grupal y colectiva, fruto de un proceso de paz o por decisión personal, apunta a la reconstrucción del tejido social, a través del compromiso que asuman para desarrollar un ejercicio ciudadano

basado en la participación, la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Para esto es imperativo no solo continuar recibiendo a los desmovilizados que salen de los grupos armados, sino garantizar que durante el proceso y tras su culminación sigan apegados a la legalidad. De esa manera se lograrían disminuir los índices de reincidencia, apostando a seguir construyendo confianza, garantizando la no repetición y fortaleciendo el tejido social de la nación. Ese proceso parece más fácil con una desmovilización colectiva, como será la esperada desmovilización de las FARC.

Si bien Colombia cuenta con una experiencia de 13 años de institucionalidad para los procesos de desmovilización¹, el caso de las FARC-EP será diferente. Al ser una guerrilla campesina, con un porcentaje mayor de mujeres, se debe aprovechar su reintegración en los pueblos donde ya están asentados, tomando en cuenta la importancia de la comunidad creada y de sus familias a la hora de establecer el plan de desmovilización (Kaplan *et al.*, 2015).

Cooperación internacional y los Acuerdos de La Habana

Teniendo en cuenta las condiciones de Colombia como país de renta media, las expectativas de financiación para el postconflicto deben ser más realistas. Si luego de los diálogos de paz durante el mandato del presidente Andrés Pastrana la cooperación internacional se triplicó, hoy las expectativas reales están puestas en un incremento de 30% para los 2-3 primeros años, etapa cuando el proceso de acción rápida e implementación de acuerdos es más urgente, por lo tanto, la cooperación internacional puede ser la clave para una actuación diferenciada.

Frente a los aportes de la cooperación internacional es de destacar:

1. La experiencia local de la cooperación internacional en construcción de paz, acceso, intermediación y credibilidad tiene presencia en territorios apartados del país. Mientras se toman las medidas necesarias para la implementación de los acuerdos, el Estado puede apalancar y apoyarse en ese trabajo, así como en experiencias previas de los cooperantes en otras regiones.
2. Agilidad, celeridad, flexibilidad. La experiencia con otros conflictos muestra que el periodo inmediato después de la firma de un acuerdo de paz es frágil e inestable y que el riesgo de recaída es alto durante los primeros 12-18 meses. La cooperación internacional puede apoyar con celeridad y flexibilidad con proyectos de impacto rápido que aumenten la seguridad y demuestren los beneficios de la paz. La cooperación internacional dispone de herramientas operacionales ágiles y flexibles que le permiten llegar más rápidamente a los territorios y evitar una crisis humanitaria luego de la firma y posterior implementación de los acuerdos (Rey *et al.*, 2013).

¹ En el caso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se ha conseguido la desmovilización casi 50.000 excombatientes.

3. Fortalecimiento Institucional y mitigación de debilidades institucionales. La cooperación puede tener un rol particular en la implementación de los acuerdos a nivel local, mitigando las debilidades institucionales en las zonas del conflicto con procesos de fortalecimiento institucional local. En muchas regiones la falta de presencia del Estado ha hecho que la cooperación pueda jugar un rol importante en la implementación de los acuerdos.
4. Acercamiento sociedad civil. Otro rol fundamental de la cooperación internacional es el acercamiento e incorporación de la sociedad civil para lograr una participación efectiva en la discusión e implementación de los acuerdos. Este rol neutral de la cooperación internacional en terreno puede generar credibilidad y legitimidad en el proceso.

Además de los aportes antes mencionados es de destacar algunos retos y recomendaciones para la cooperación internacional en este proceso:

1. Coordinación entre los donantes. Experiencias internacionales muestran que este es uno de los principales retos para la etapa de postconflicto puesto que debe constar de tres etapas: la primera, de coordinación interna entre los equipos cooperantes; la segunda, de coordinación de mecanismos de información y gestión entre los cooperantes y el Gobierno nacional; y la tercera, de coordinación de la cooperación con las políticas de desarrollo nacionales. Adicionalmente, la división del trabajo contempla que los donantes se concentran en un número determinado de sectores según sus capacidades técnicas y logísticas.
2. Gobernanza de los fondos. Es de destacar que los tiempos de la coordinación de los donantes no necesariamente coincidieron con los tiempos de la negociación en La Habana puesto que, mientras se mantenía con reserva los diálogos en La Habana varios cooperantes anunciaron la creación de fondos (5 por ahora: 4 internacionales y 1 nacional). Si bien la creación de fondos es un mecanismo utilizado para este tipo de situaciones, cabe plantear dos retos: el primero, es que frente la limitación de recursos se podría generar una competencia entre ellos y el segundo, tal vez el más importante, es probablemente la administración de los recursos provenientes de esos fondos se realice desde Bogotá sin la garantía precisa de que puedan llevar de forma efectiva a los actores y gobiernos locales.
3. Claro liderazgo por parte del Gobierno a través de la institución responsable. De hecho, hay varias experiencias internacionales que evidencian la importancia de un liderazgo del Gobierno en esta etapa frente a los donantes y la alineación de la ayuda a las prioridades definidas para el postconflicto, esto con el objetivo de evitar el free rider —alineación de intereses—. Lo anterior nos lleva a encaminar la alineación de intereses a las prioridades definidas para el postconflicto.
4. Inventar nuevas prácticas o trabajar con lo que hay. Se debería evitar la tentación de innovar y empezar de cero, de la llegada desordenada de actores a nuevas regiones y/o nuevos sectores. La experiencia, el conocimiento y la creación de vínculos de confianza con las poblaciones beneficiarias son factores

- claves para el éxito y la sostenibilidad de los programas, capital que ya tienen la mayoría de los cooperantes.
5. Replicabilidad sin recetas únicas. Existe la tentación de replicar recetas exitosas de una zona a otra o de un país a otro y esto deberá depender de las necesidades, condiciones y actores de cada región.
 6. Necesidad de articular entre acciones de corto y largo plazo (incluir acciones transición y estabilización). Es clave asegurar una transición entre respuesta rápida y la estrategia de desarrollo, o entre actividades de tipo emergencia humanitaria y de desarrollo a mediano y largo plazo. Varios casos internacionales ponen una alarma en este punto. En este sentido el Gobierno podría apoyarse en las agencias de cooperación que, por tradición, filosofía o modalidades de intervención, articulan mejor el trabajo humanitario y la ayuda para el desarrollo.
 7. Responsabilidad, no repetir errores cometidos en otros países y en otras regiones en etapas postconflicto.
 8. La cooperación internacional no puede suplir al Estado. Si bien el Estado se puede apoyar en acciones rápidas en la cooperación internacional, hay riesgos: si el plan del gobierno no llega rápido o lo suficientemente claro, los donantes pueden llegar a imponer sus prioridades o actuar de forma autónoma. Es importante resaltar que a nivel operativo, acción gubernamental y cooperación internacional no se articulan tan fácil o armoniosamente. Si durante el primer año, las acciones rápidas están implementadas por la comunidad internacional, el sentimiento de ausencia del Estado puede incrementar como una percepción fuerte en ciertas zonas.
 9. Existe la necesidad de generar capacidad en Estado y comunidades para asegurar sostenibilidad de los programas. Si bien hay cooperantes que trabajan con instituciones de gobierno, esto no siempre sucede así. Incluso actores humanitarios en virtud imparcialidad, la neutralidad, la independencia y la responsabilidad, las ONG de emergencia no quieren estar asociadas (operacional y políticamente) al Estado, ya que quieren mantener su neutralidad frente a todas las partes del conflicto.

Conclusiones

Enmarcados en esta situación, de disminución de los recursos de cooperación internacional en un país de renta media alta, la cooperación internacional puede tener un papel en la etapa postconflicto, más allá de los recursos económicos, en aspectos como la celeridad, la agilidad y la flexibilidad en la movilización de los recursos, la transparencia en la asignación, su presencia en territorios de difícil acceso, las lecciones aprendidas de otros procesos de postconflicto, el reconocimiento como un actor de paz o un actor neutro y la legitimización del proceso de paz.

Es en ese sentido que la cooperación internacional puede tener un valor específico en varios componentes del postconflicto. Los donantes generalmente distinguen entre

necesidades de corto plazo en el inmediato postconflicto, como son recursos para apoyar las reformas legislativas e institucionales necesarias para la implementación del acuerdo, la desmovilización, el desarme y la reintegración (DDR), las misiones de verificación, entre otros, donde además de agilidad y flexibilidad se necesita una respuesta con experiencia y conocimiento de procesos comparables. Por otro lado, los donantes identifican necesidades de mediano a largo plazo concerniente a la implementación de nuevas políticas estructurales que la cooperación internacional puede facilitar y apoyar bajo liderazgo del Gobierno, donde estaría contemplado el sector agrario.

En suma, la cooperación internacional mantiene su relevancia y su valor para múltiples aspectos del postconflicto y construcción de paz en la medida que sea capaz de coordinarse bajo un decidido liderazgo del Gobierno nacional, el cual tendrá que definir precisamente sus prioridades en términos de cooperación.

A pesar que el resultado del plebiscito nos tomó por sorpresa y algunos de los recursos de cooperación internacional solo serán asignados en la medida que se implementen los acuerdos, los cooperantes han manifestado su respaldo y continuidad del trabajo en el terreno. Si bien la situación es de incertidumbre y polarización, hay una claridad en este momento y es que hay voluntad como país para renegociar e implementar un acuerdo renegociado de paz.

Bibliografía

- BIGSTEN, A. (2006): "Donor coordination and the uses of aid", *rapport nr.: Working Papers in Economics*, n° 196.
- BORDA, S. (2007): "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable", *Colombia Internacional*, n° 65, pp. 66-89.
- BOUTROS-GHALI, B. (1992): "Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de paz", Naciones Unidas.
- BOYCE, J. K. (1995): "External assistance and the peace process in El Salvador", *World Development*, 23(12), pp. 2101-2116.
- CARAMÉS, A.; FISAS, V. y LUZ, D. (2006): "Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2005", Escola de Cultura de Pau.
- CASTAÑEDA, D. (2014): "Conclusions: The European Approach to Peacebuilding", *The European Approach to Peacebuilding*, Springer, pp. 184-194.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA(2016): *La masacre de El Salado: esa guerra no era nuestra*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM-Misión Colombia), Madrid, Taurus.
- EYBEN, R.; LISTER, S.; DICKINSON, B.; OLIVIÉ, I. y TEJADA, L. (2004): "Why and how to aid' Middle Income Countries'", *IDS Working Paper*, 231.

- KANG, S. y MEERNIK, J. (2004): "Determinants of post-conflict economic assistance", *Journal of Peace Research*, 41(2), pp. 149-166.
- KAPLAN, O. y NUSSIO, E. (2015): "Community counts: The social reintegration of ex-combatants in Colombia", *Conflict Management and Peace Science*.
- LOAIZA, A. G. (2012): "Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009. Un estado del arte", *Estudios Políticos*, nº 40, pp. 175-200.
- MANNING, C. y MALBROUGH, M. (2010): "Bilateral donors and aid conditionality in post-conflict peacebuilding: the case of Mozambique", *The Journal of Modern African Studies*, 48(01), pp. 143-169.
- MLAMBO, M.; KAMARA, A. B. y NYENDE, M. (2009): "Financing post-conflict recovery in Africa: the role of international development assistance", *Journal of African Economies*, 18(suppl 1), i53-i76.
- OCAMPO, J. A.; BERRY, A.; BORDA, S.; BRIENEN, M. W.; ULLOA, F. C.; CHERNICK, M. et al. (2015): *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-first Century: From Uribe to Santos and Beyond*, Lexington Books.
- RETTBERG, A. (2013): "La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional", *Estudios Políticos*, nº 42, pp. 13-36.
- REY, F. y PINEDA, L. F. (2013): *Colombia: Between the Humanitarian Crisis and Hope of Peace*, Noruega, Norwegian Peacebuilding Resource Center.
- THOMAS, A. (2013): *Aid to Middle-Income Countries What should be Done?*, Londres, Bond.

11

El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (ATP) en el panorama regional latinoamericano

The Trans-Pacific Partnership (TPP) in Latin American Regional Outlook

GIUSEPPE LO BRUTTO *



PALABRAS CLAVE

Tratado Transpacífico de Cooperación Económica (TPP); Integración Regional; América Latina; Crisis.

RESUMEN América Latina atraviesa esta fase actual en medio de una turbulencia política y económica que está debilitando a los gobiernos progresistas y a los esquemas regionales que estos han impulsado en los últimos 15 años en esta etapa que ha sido denominada regionalismo posthegemónico o regionalismo postneoliberal. En ese sentido, en un marco regional en donde el ALBA-TCP, la UNASUR, la CELAC y el MERCOSUR parecen no tener la fuerza suficiente que los caracterizó en lo que muchos autores consideraron el postneoliberalismo latinoamericano, el Tratado Transpacífico de Cooperación Económica, también conocido por sus siglas en inglés como TPP (Trans-Pacific Partnership), se inserta en la región con toda su fuerza y ha puesto a temblar “la incipiente autonomía regional” latinoamericana. El objetivo de este trabajo es poner en evidencia las características de este tratado para reflexionar en torno al futuro de los espacios regionales latinoamericanos cada vez más en disputa no solamente por los liderazgos de la región, sino también por la presencia de actores externos.

* **Giuseppe Lo Brutto** es doctor y profesor-investigador del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (SIN), coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo.

KEYWORDS

Trans Pacific Partnership (TPP); Regional Integration; Latin America; Crisis.

ABSTRACT Latin America is passing through this phase amid a political and economic turmoil that is weakening the progressive governments and regional schemes that have been driven over the past 15 years, a stage that has been called post-hegemonic regionalism or post-neoliberal regionalism. In this sense, on a regional framework where ALBA-TCP, UNASUR, CELAC and MERCOSUR seem not to have enough strength that characterized them on what many authors called Latin American Post-Neoliberalism, the Trans-Pacific Partnership (TPP) strongly arises into the region, making tremble “the incipient regional autonomy”.

This paper aims to highlight the main characteristics of the mentioned partnership, in order to make a deep thinking about the future of the Latin American regional areas, more and more disputed not only by regional leaderships but also by the presence of external actors.

MOTS CLÉS

Accord de Partenariat Transpacifique (TPP); Intégration Régionale; Amérique Latine; Crise.

RÉSUMÉ L'Amérique latine traverse connaît une phase, en pleine tourmente politique et économique, qui débilite les gouvernements progressistes et les schémas régionaux mis en place ces quinze dernières années, au cours de l'étape dénommée régionalisme post hégémonique ou régionalisme post néolibéral. Dans ce contexte, l'ALBA-TCP, l'UNASUR, la CELAC et le MERCOSUR semblent ne plus disposer de cette force qui les avait caractérisés dans le cadre régional dénommée post néo libéralisme par de nombreux auteurs. Ainsi, le Traité de Coopération Economique, connu par en tant que TTP (Trans-Pacific Partnership) pénètre la région de manière magistrale faisant trembler “l'ébauche d'autonomie régionale” latino américaine.

Ce travail a le but de mettre en évidence les caractéristiques de ce traité afin de réfléchir sur l'avenir de ces espaces régionaux de plus en plus convoités par de puissants monopoles, tant à un niveau régional que par des agents externes.

Introducción

En las últimas décadas, los países de América Latina (AL) han trabajado juntos de forma permanente para cohesionarse en diversos procesos formales de integración, sin embargo, esta nueva fase de regionalismo postneoliberal y poshegemónico latinoamericano no ha creado el consenso necesario para reescribir una alianza que trascienda las simples formas de organización y que permita consolidar un bloque regional integrado.

En este contexto, de incertidumbre y de lo que muchos analistas definen como “fin del ciclo de los gobiernos progresistas” se destaca que el tejido de alianzas que se ha establecido a lo largo de estos últimos años resulta hoy aún más fundamental para potencializar sus ventajas comparativas en el nuevo mapa de la economía global.

Frente a este escenario, en el mes febrero de 2016, después de más de cinco años de negociaciones, se firmó el Tratado Transpacífico de Cooperación Económica, también conocido por sus siglas en inglés como TPP (Trans-Pacific Partnership). Se trata de un acuerdo que parte de una asociación estratégica comercial entre doce países de la Cuenca del Pacífico: Estados Unidos, Japón, Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, y que abarca diversas cuestiones de política económica como la reducción de barreras comerciales, el establecimiento de un marco común de propiedad intelectual, el reforzamiento de los estándares de derecho de autor y ambiental, así como la constitución de un mecanismo de arbitraje de diferencias inversor-Estado.

Entre los socios de este pacto transhemisférico se encuentran tres países latinoamericanos (México, Chile y Perú), que se han caracterizado en la última década por impulsar relaciones sur-sur enmarcadas en una concepción mínima de la cooperación Sur-Sur (CSS)¹ y en muchas ocasiones contrastante a los demás proyectos regionales que otros países latinoamericanos han impulsado con una orientación ideológica ajena al neoliberalismo.

Consideramos que la firma de este acuerdo por parte de México, Chile y Perú podría tener consecuencias importantes en este proceso de disputa regional en el que los países que más autonomía dieron a la región en esa fase denominada de regionalismo postneoliberal y posthegemónico, es decir, Brasil y Venezuela, se encuentran envueltos en una graves crisis económica, política y social que limita su acción en el fortalecimiento de una arquitectura regional cada vez más ligada a los intereses norteamericanos.

¹ Daniele Benzi y Giuseppe Lo Brutto (2013): “La cooperación sur-sur en América Latina a principios del siglo XXI (Un enfoque menos indulgente)”, en Liza Aceves y Héctor Sotomayor, *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*, BUAP y Educación y Cultura editores, p. 240.

A partir de estas consideraciones, el siguiente artículo se divide en tres apartados. En primer lugar, se contempla el papel de la Alianza del Pacífico (AP) como puerta de entrada del TPP en AL. Sucesivamente se hace un análisis sobre la incursión de este tratado en la región en un marco de crisis global y en un momento en el que AL se encuentra cada vez más como territorio en disputa. Finalmente se hacen algunas consideraciones finales sobre la encrucijada en que se encuentra la región latinoamericana en un contexto en el que los esquemas de integración neoliberales parecen regresar con más fuerza.

La Alianza del Pacífico: puerta de entrada del TPP

En el año 2006 surgió una propuesta para promover la integración y cooperación entre los 11 países latinoamericanos² con intereses en el área del Pacífico. Dicha iniciativa tomó fuerza a partir de la decisión de del entonces presidente Hugo Chávez de retirar a Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). De esa manera, en el año 2007, los países de la cuenca latinoamericana del Pacífico crearon el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano (APL), entre cuyos objetivos principales se encontraba el fortalecer las relaciones con las economías asiáticas, así como conformar un espacio de coordinación y concentración para abordar dicho interés común. Sin embargo, ante los lentos avances de esta iniciativa, el entonces presidente de Perú, Alan García, extendió la invitación en octubre de 2010 a los jefes de Estado de Chile, Colombia, Ecuador y Panamá para conformar un “área de integración profunda” con miras a consolidarse como una plataforma económica común con proyección especial en Asia. Posteriormente, México se sumó a la iniciativa integrada por Colombia, Chile y Perú, mientras que Panamá se incorporó como país observador³, dando origen de esa manera en 2011 a la AP cuyo principal objetivo fue el de asegurar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los países miembros⁴.

La AP ha tomado fuerza de manera simultánea a otros proyectos, institucionalidades y acuerdos que se han firmado entre los países latinoamericanos, en los que destacan el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio entre los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

- 2 Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.
- 3 MINCETUR (2011): Alianza del Pacífico, en [acuerdoscomerciales.gob.pe](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe), disponible en http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=166&Itemid=185
- 4 El acuerdo constitutiva de la AP fue firmado el 28 de abril de 2011 mediante la Declaración Presidencial de Lima con los objetivos de construir un bloque integrado, impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad y convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia-Pacífico (República de Chile: “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, en [10.iadb.org](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11593.pdf), 2013, disponible en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11593.pdf>).

Los cuatro miembros de la AP (Chile, Colombia, México y Perú) mantienen una red de acuerdos comerciales que suman un mercado de más de 200 millones de consumidores, lo cual representa aproximadamente el 34% del PIB de América Latina, además sus exportaciones ascienden a los 440,000 millones de dólares, es decir, el 50% del total de la región⁵. El objetivo geoestratégico de esta alianza ha sido crear un bloque integrado para incrementar y fortalecer las relaciones comerciales de estos países en la región Asia-Pacífico. En ese sentido, la AP podría considerarse la puerta de entrada del TPP en AL.

En este contexto de reconfiguración de los proyectos de integración latinoamericanos, mencionamos que los orígenes del TPP pueden rastrearse a partir de 2002 cuando los representantes de Singapur, Nueva Zelanda y Chile acordaron iniciar negociaciones para crear una asociación económica denominada *Pacific Three Closer Economic Partnership* (P3-CEP), una iniciativa de libre comercio en la región Asia-Pacífico que se formalizó en 2003. Sucesivamente, en 2005, con la adhesión de Brunei se suscribió el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica también llamado *Pacific Four* (P4) que entró en vigor el año sucesivo.

En el 2008 los Estados Unidos decidieron integrarse a las negociaciones particularmente en el sector de inversión y servicios financieros. Con el interés del gobierno norteamericano, otros países como Australia, Perú y Vietnam se sumaron a las rondas de negociación en 2009; en 2011 adhirió Malasia; en 2012 se anexaron México y Canadá; y, finalmente, Japón fue aceptado también para el 2013⁶.

Nos parece importante señalar como este acuerdo tiene el objetivo de reforzar la estructura comercial y ampliar las inversiones de productos de cada uno de los países miembros. En ese sentido, para los tres países latinoamericanos miembros se contemplan algunas ventajas y desventajas que dependen tanto de las negociaciones que se han realizado, como de las asimetrías entre los socios. Además, ante el secretismo y la falta de transparencia en las rondas de negociaciones, y al no contar con la participación real y constante de la sociedad civil, este acuerdo cuestiona la futura capacidad legislativa de los estados frente a las decisiones que se han estado tomando en distintos sectores claves, afectando con ello la soberanía nacional de los países que lo constituyen⁷.

La incursión del TPP en América Latina

Aunque algunos expertos consideran que el TPP modernizará el comercio mundial, la inscripción de este acuerdo por parte de los socios latinoamericanos podría

- 5 Dorotea López y Felipe Muñoz (2012): "El inicio formal de la Alianza del Pacífico", *Puentes*, 13, 4, pp. 18-22.
- 6 Sistema de Información sobre Comercio Exterior: "Acuerdo Transpacífico", en [sice.oas.org](http://www.sice.oas.org), 2016, disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Final_Texts/Spanish/TPP_Index_s.asp
- 7 Ulises Granados (2014): "México y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): oportunidades y retos", *Análisis de la Cuenca del Pacífico*, 17, 49, pp. 56-57.

desestabilizar el complejo entramado de modelos de integración que existen en la región. Asimismo, más que aumentar la exposición de la economía de sus miembros a la competencia extranjera y estimular la productividad nacional, se prevén beneficios sobre todo para ciertos sectores competitivos de las economías más desarrolladas y para empresas transnacionales de capital global en general. A tal propósito, Barack Obama señaló que el TPP permitiría a su país escribir las normas de circulación comercial en el siglo XXI, lo cual es especialmente importante en una región tan dinámica como Asia-Pacífico⁸.

Este tratado, considerado como el acuerdo de libre comercio más ambicioso del mundo, moviliza a un tercio del comercio mundial y suma un mercado común de cerca 800 millones de personas⁹, el 11% de la población mundial, y en su conjunto reúnen el 40% del PIB global.

En términos geopolíticos, es importante señalar que Colombia, Indonesia, Filipinas, Laos, Tailandia y Camboya han mostrado su interés⁵ en ser miembros, lo que implica una disputa cada vez mayor entre China y los Estados Unidos en el área Asia-Pacífico, en el que el gigante asiático tanto con la creación del Banco de Desarrollo en América Latina y del Banco Asiático de Inversión (AIIB por sus siglas en inglés), como con la creación del Área de Libre Comercio de Asia Pacífico (FTAAP por sus siglas en inglés), promovida en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) se contraponen cada vez más a los intereses norteamericanos a través del *soft balancing* en distintas regiones del mundo.

La heterogeneidad de las economías que son parte de este acuerdo, junto con la presencia de los Estados Unidos que apuesta a liderar frente a China esta área son las características que más resaltan en el TPP. Además, el desplazamiento progresivo de la economía global del Océano Atlántico al Pacífico inserta a la región de Asia-Pacífico en una posición privilegiada, ofreciendo a los países de AL una gran oportunidad de desarrollo dentro de una compleja dinámica de interrelaciones y articulaciones entre ambos océanos.

8 CNN Expansión: “México firma el Tratado Transpacífico”, en [cnnexpansion.com](http://www.cnnexpansion.com) el 3 de febrero de 2015, disponible en <http://www.cnnexpansion.com/economia/2016/02/03/mexico-firma-el-tratado-de-asociacion-transpacifico>

9 De los 5 países de América que se encuentran dentro del TPP (Canadá, Estados Unidos, Chile, México y Perú), la suma de su población es de aproximadamente 521.593.000 personas, cifra que representa el 50,1% de la población del continente americano en su conjunto. Asimismo, los 5 países de Asia que están dentro del TPP (Japón, Brunei, Singapur, Vietnam y Malasia) suman una población de 253.693.000, lo cual representa el 6,1% de toda la población asiática. Los 2 estados de Oceanía que participan en el TPP (Australia y Nueva Zelanda) tienen una población de 23.614.000 habitantes, es decir, el 72,3% de la población de Oceanía vive en países que están en el TPP. En total de los casi 798.900.000 son los habitantes de todos los países del TPP, de acuerdo con los datos de los censos y las proyecciones poblacionales de cada uno de ellos (T13: “Las cifras claves detrás del histórico acuerdo transpacífico”, en [t13.cl](http://www.t13.cl), el 5 de octubre de 2015, disponible en <http://www.t13.cl/noticia/negocios/las-cifras-claves-detras-del-historico-acuerdo-transpacifico>).

No obstante, AL se encuentra en una encrucijada marcada por sus propias fracturas, divisiones y contradicciones a pesar del impulso que había adquirido en la última década, caracterizado por el crecimiento de sus economías, una multiplicación de iniciativas regionales de integración y una creciente vinculación con distintos bloques que reúnen a diversas economías emergentes, generando el acercamiento comercial con China y una mayor autonomía respecto de los Estados Unidos¹⁰. Al fomentar una nueva forma de solidaridad y mutuo beneficio, a través de la CSS también se fortalecieron distintos esquemas de integración política y económica en la región que, desde una perspectiva postneoliberal y poshegemónica, en los últimos 15 años, generaron una nueva forma de negociación de los países latinoamericanos frente a otros actores internacionales y mejoraron con ello su posicionamiento en el sistema internacional del siglo XXI.

Sin embargo, a inicios del 2016 con la crisis de la economía global, el nuevo acercamiento de los Estados Unidos con miras de reimpulsar su hegemonía en la región, la presencia cada vez más fuerte de China en AL, así como la reconfiguración interna de los países latinoamericanos, parece imposible predecir el destino de la región en el nuevo orden internacional que parece estar a punto de gestarse.

En ese sentido, el derrumbe de los precios del petróleo y las *commodities* en los últimos meses ha paralizado a las economías emergentes provocando una desaceleración económica global y con ello los principales promotores del regionalismo postneoliberal en AL han perdido influencia y se enfrentan a sus propias crisis internas¹¹.

Además, los esquemas de integración latinoamericanos parecen estar cambiando de rumbo y la AP, a pesar de sus obstáculos, sigue avanzando hacia el libre flujo de servicios, capitales, inversiones y personas para fortalecer su presencia en la región Asia-Pacífico. Para lograr este objetivo, los países que componen esta alianza han previsto dar un paso más en la eliminación de aranceles y homologar sus criterios de importación, exportación y normas procedimentales para agilizar el comercio entre ellos¹².

Por su parte, la desaceleración de la economía China y la crisis en las potencias emergentes, provocó que muchos sectores económicos y políticos de AL comenzaron a recuperar el interés en el mercado norteamericano, sobre todo ante la necesidad

10 Andrés Serbin (2014): “¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe”, *Anuario de Integración*, n° 10, pp. 17-18.

11 Andrés Serbin (2016): “Fin de ciclo y reconfiguración regional: Miradas sobre América Latina y las relaciones Cuba-Estados Unidos”, en Andrés Serbin (coord.), p. 8.

12 Para el mes de mayo de 2016, los cuatro miembros de la AP previeron eliminar los impuestos a la importación de productos que se agrupan en 92% de las fracciones arancelarias (Ivette Saldaña: “Reglas traban la Alianza del Pacífico, dice COMCE”, eluniversal.com.mx, el 1 de abril de 2016, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/carera/finanzas/2016/04/1/reglas-traban-la-alianza-del-pacifico-dice-comce>).

de balancear la influencia económica del gigante asiático en la región, corregir la *primarización* de sus modelos productivos, enfrentando así la incertidumbre de una demanda china inestable¹³.

Debido a la presencia de México, Perú y Chile entre los firmantes del TPP, la concreción de este acuerdo *transhemisférico* podría tener consecuencias importantes en la configuración de los esquemas de integración de AL, acentuando una tendencia a la fragmentación favorable en la balanza de intereses para los Estados Unidos. A la luz de esas consideraciones, el reto que enfrenta AL frente al TPP consiste en la capacidad y voluntad política de los países latinoamericanos, divididos entre intereses nacionales y liderazgos diferenciados, para superar las fisuras y la fragmentación existente entre modelos y estrategias distintivas en el contexto regional, con el objetivo de construir una respuesta colectiva que permita enfrentar los cambios y desafíos en la economía mundial de coyuntura internacional actual¹⁴.

Consideraciones finales

La firma del Consenso de Buenos Aires en el año 2003 inauguró una nueva era para el regionalismo latinoamericano, pues tenía el objetivo de crear en Sudamérica un nuevo polo de poder sobre postulados distintos a los que había organizado la política y la economía del continente hasta ese momento¹⁵. En esta misma línea, en el año 2004 el ALBA, promovida por los entonces mandatarios de Cuba, Fidel Castro y de Venezuela, Hugo Chávez, constituyó un desafío político e ideológico y una propuesta contrahegemónica frente al regionalismo abierto latinoamericano y a los nuevos escenarios que la región emprendía. Este nuevo contexto regional se constituía a partir del rechazo al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, y reconocía el agotamiento del regionalismo abierto en el continente latinoamericano.

Hoy, frente a la debilidad del regionalismo postneoliberal en la región y en nuevo contexto de crisis que afecta duramente a los países emergentes, la AP fortalece una estrategia de inserción internacional con énfasis en la liberalización comercial y con una mayor vinculación a los Estados Unidos en un escenario en el que el país norteamericano inunda al mundo con nuevos tratados comerciales¹⁶ para retomar

13 Elsa Llenderrosas (2016): "América Latina: Fin de ciclo y transición regional", en Andrés Serbin (coord.), *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, p. 58.

14 Andrés Serbin (2014): "¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe", *Anuario de Integración*, 10, p. 55.

15 Cledis Candelaresi.: "El Consenso de Buenos Aires, una forma de decirle no a Estados Unidos" en *pagina12.com.ar*, el 17 de octubre de 2003, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/26921-9756-2003-10-17.html>

16 El Acuerdo sobre Comercio Internacional de Servicios (TISA por sus siglas en inglés) que incluye a países europeos, asiáticos y americanos; la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP por sus siglas en inglés) que es un acuerdo comercial y de inversión que están

aquel liderazgo cada vez puesto en discusión por China y en un mundo hoy más multipolar y multilateral¹⁷.

La emergencia del nuevo regionalismo abierto en AL respondería, por una parte, a factores externos como la mayor presencia de los Estados Unidos en la zona; la creciente y dinámica de los países de la región Asia-Pacífico, particularmente de China, en el comercio internacional y de su mayor influencia en la región latinoamericana no obstante su reciente desaceleración económica; y el mayor interés de la Unión Europea hacia el AL y en particular hacia la realización de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR. En cuanto a los factores internos, mencionaríamos el nuevo papel de Brasil del “golpista” Temer que daría un giro a la política regional en contratendencia a los últimos 15 años de gobiernos del Partido del Trabajo (PT) que afectaría su reciente liderazgo regional y global; la crisis política, económica y social que atraviesa el modelo del Socialismo del Siglo XXI en Venezuela que pondría en discusión al liderazgo del presidente Maduro y el proyecto bolivariano “siempre y cuando China lo permita”; la llegada del Gobierno neoliberal de Macri en Argentina que afectaría a los avances sociales del *kirchnerismo*; la derrota, en el referéndum en Bolivia, de Evo Morales sobre su reelección que pone en reflexión al proyecto del Movimiento al Socialismo (MAS); los intentos de destabilizar el Gobierno Correa en Ecuador¹⁸; el nuevo papel de Cuba en AL a partir de las nuevas relaciones diplomáticas con los Estados Unidos que comienza con un nuevo ciclo de política exterior entre ambos países con claros reflejos en la región; el interés de México en retomar su liderazgo en AL a través de políticas y reformas neoliberales que buscan un crecimiento de grandes dimensiones “que aún no llega”; y el objetivo de Chile, Perú y Colombia¹⁹ de volverse fieles aliados de los Estados Unidos en Latinoamérica y tomar un papel protagónico en la región.

negociando la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos, y el Acuerdo Integral de Economía y Comercio (CETA por sus siglas en inglés), que es un acuerdo entre Canadá y la UE. Dichos tratados supondrían un duro golpe a las ya debilitadas democracias y situarían los intereses de las grandes corporaciones por encima del interés de los ciudadanos.

- 17** Multipolar porque el poder parece estar repartido entre distintos polos y/o actores, y multilateral porque las relaciones entre estos polos y/o actores condicionan cada vez más las estrategias y alianzas para llevar adelante proyectos cuya hegemonía sigue disputándose en un ajedrez internacional más complejo.
- 18** No obstante los intentos destabilizadores de la derecha ecuatoriana y de las polémicas que la izquierda radical ha creado en torno al Gobierno Correa, tanto el recién nombramiento del actual vicepresidente Lenin Voltaire Moreno Garcés a candidato de Alianza País para las próximas elecciones presidenciales en Ecuador de febrero de 2017 como la capacidad con que el Gobierno Correa ha enfrentado la caída del precio del petróleo en un contexto de dolarización de la economía ecuatoriana muestra cómo Ecuador es el baluarte más fuerte de los gobiernos progresistas en el que “el fin del ciclo” parece ser “una sombra” que se asoma débilmente al país andino.
- 19** El caso Colombia es el más destacado derivado, primero por la construcción de los Acuerdos de Paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno colombiano con una clara participación de los líderes regionales y de algunas instituciones de integración latinoamericana y, en segundo lugar, por el rechazo a los mismos en el referéndum popular del 3 de octubre de 2016 que pone en discusión el liderazgo del presidente Santos y el papel de este país en AL.

Asimismo, la radiografía actual de los esquemas de integración latinoamericana muestra que el MERCOSUR después de 25 años desde su creación no ha logrado consolidarse como un área de integración profunda en la circulación de bienes y personas. Por su parte, el ALBA-TCP parece haber llegado a un “exitoso ocaso”²⁰ tras la muerte de Chávez, la retirada de Castro de la esfera pública y sobre todo por la caída de los precios del petróleo que pone un freno importante a esta iniciativa. Mientras tanto, la UNASUR se encuentra parcialmente paralizada tras haber sido incapaz de generar el consenso para poner fin a la crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela de 2015. Finalmente, en la misma situación se encuentra la CELAC, que pese a sus avances, por un lado, no ha logrado consolidar en los ambiciosos objetivos que se ha propuesto y, por otro, se encuentra sujeta a las nuevas dinámicas políticas latinoamericanas que parecen consolidar este “fin del ciclo” que pondría en una ulterior reconfiguración y disputa al continente y a sus recursos naturales.

En este escenario, es evidente que la AP representa una oportunidad para las economías latinoamericanas que optaron desde hace décadas por el “regionalismo abierto”²¹ y en ese sentido el TPP incursiona en un contexto cambiante latinoamericano²² derivado de factores internos y de una nueva coyuntura internacional que parece fomentar una integración neoliberal que trasciende a la región rompiendo con los esquemas de integración regional de principio del siglo XXI y que la sitúa frente a una nueva encrucijada cuya elección determinaría los escenarios futuros del desarrollo latinoamericano.

20 Daniele Benzi (2016): “El exitoso ocaso del ALBA: Réquiem para el último vals tercermundista”, *Nueva Sociedad*, n° 261, pp. 77-91.

21 Raúl Bernal-Meza (2015): “Alianza del Pacífico versus ALBA y MERCOSUR: Entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica”, *Pesquisa & Debate*, SP, vol. 26, n° 1(47), pp. 1-34, enero-marzo.

22 El Fondo Monetario Internacional (FMI), en su documento “Perspectivas económicas. Las Américas administrando transiciones y riesgos” (2016), prevé una contracción económica de 0,6% para la región latinoamericana.

12

La sostenibilidad de la cooperación universitaria al desarrollo española

The sustainability of the Spanish university development cooperation

XIMO REVERT ROLDÁN*



PALABRAS CLAVE

Universidad; Desarrollo humano; Cooperación; Agenda 2030; Sostenibilidad.

RESUMEN Las universidades españolas tienen ante sí el reto de promover nuevos agentes para el desarrollo humano sostenible desde la formación, la investigación y la acción social ante la Agenda 2030. El viejo desarrollo encauza a las universidades en la senda de la mercantilización del conocimiento. Las estructuras solidarias y de cooperación de las universidades junto a las de sostenibilidad están llamadas a generar un debate ineludible.

KEYWORDS

University; Human development; Cooperation; Agenda 2030; Sustainability.

ABSTRACT The Spanish universities have before if the challenge of promoting new agents for the human sustainable development from the formation, the research and the social action before the Agenda 2030. The old development put to the universities in the path of the commodification of the knowledge. The solidary structures and of cooperation of the universities together with those of sustainability they are called to generate an unavoidable discussions.

* Ximo Revert Roldán es jefe del Área de Cooperación de la Fundació General de la Universitat de València. Cátedra UNESCO d'Estudis sobre el Desenvolupament de la Universitat de València; ximo.revert@uv.es

MOTS CLÉS

Université; Développement humain; Coopération; Agenda 2030; Durabilité.

RÉSUMÉ Les universités espagnoles ont devant soi le défi des nouveaux agents pour promouvoir le développement humain durable depuis la formation, la recherche et l'action sociale devant l'Agenda 2030. Le vieux développement dirige aux universités dans la sente du marchandisation de la connaissance. Les structures durables, solidaires et de coopération des toutes universités prés sont elles appelés de les générer un débat inéluctable.

Sin personas no hay desarrollo (ni universidad)

Las personas son el fundamento del desarrollo: tanto en su dimensión de agentes como en la de depositarios de ese desarrollo. Son las personas las que definen con su agencia el carácter de las instituciones, la calidad de su acción política y la capacidad transformadora de los Estados a los que pertenecen. Son las personas las que con su agencia pueden determinar la orientación y alcance de ese desarrollo para sí y para otras personas y colectivos. Las universidades son un excelente ámbito dónde poner en práctica esta obviedad. Una universidad que excluye a personas no es una academia para el desarrollo.

Que la educación, en todos sus niveles, es un motor fundamental para el desarrollo humano a estas alturas no tiene réplica. Sin embargo, como destaca Economistas sin Fronteras (2014: 18), al analizar los resultados del Informe sobre cumplimiento de los ODM, la ayuda oficial al desarrollo de los países donantes cayó un 7% en el último quinquenio de la Agenda 2015 tras un crecimiento constante hasta 2010.

Desde nuestra óptica existen al menos tres ámbitos mínimos y simultáneos desde donde lograr este desarrollo con rostro humano en la educación superior: la formación (la que impartimos, la que recibimos, fluidez y solidaridad del conocimiento); la participación (margen de incidencia en la toma de decisiones, la coherencia de políticas públicas alineadas con objetivos universales en las que puedo actuar); la innovación (opciones, posibilidades, experimentación social, política y cultural que ofrece mi institución académica, margen para la creatividad).

Disponemos de instrumentos para activar nuestra agencia en esos ámbitos: normativas, programas de actuación, equipos de gestión¹, órganos de representación y participación, programas de sensibilización y de capacitación para el desarrollo.

¹ Para un análisis reciente y exhaustivo de las estructuras de gestión para la solidaridad y la cooperación al desarrollo en las universidades españolas, véase Arias y Rincón (2015).

Disponemos de fuentes legitimadoras para lograr ese desarrollo que nos habilitan a actuar y exigir respeto y reconocimiento a nuestro empeño por el desarrollo humano y sostenible (la Agenda 2030, los derechos humanos, los tratados y convenciones internacionales ratificados, nuestro entorno constitucional adaptable y revisable, o los decálogos de propósitos razonablemente consensuados). El conocimiento y el empoderamiento ético al que nos habilita la Agenda 2030 —por la adhesión sustancialmente mayoritaria de los Estados que la suscriben y por el denso proceso deliberativo y participado de su elaboración— tiene que enraizar en las academias. El conjunto de políticas públicas universitarias son susceptibles de ser repensadas desde los ODS y sus metas.

Disponemos de recursos: materiales, presupuestarios, creativos y aquellos que son fruto de las relaciones intersubjetivas entre personas y colectivos que se reconocen y que comparten conocimiento, habilidades, tiempo y predisposición. Cuando los dos primeros se manifiestan escasos, los segundos deben estar en condiciones de florecer tomando las decisiones oportunas sobre dónde y cómo priorizar el destino de los primeros. Y esto, en las universidades se puede y se debe hacer desde procesos de deliberación y razonamiento participativos mejor que a través de imposición de políticas que no se explican a las personas.

Una de las diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Agenda 2030 es que los primeros orientaban las políticas de desarrollo; los segundos nos comprometen a un cambio transversal del rumbo de nuestras instituciones y de todas sus políticas; y por tanto nos exige a las personas, colectivos e instituciones a alinearnos bajo esta especie de protocolo utópico² de actuación. La lectura detenida de las metas, más que los enunciados de los objetivos de esa Agenda, parecen más un correctivo mundial a un modelo caduco de desarrollo impuesto que un indicador de logro bien formulado (que incluiría medios para alcanzarlo y datos objetivos a perseguir).

Las universidades en España se están dando cuenta de que hay un nuevo marco de actuación desde donde procurar el desarrollo humano y sostenible. Algunas personas en esas universidades hace décadas que están trabajando para ello, en referencia a las estructuras solidarias de muchas universidades y a los universitarios que interactúan con ellas. Conseguir que los universitarios, de manera generalizada, comprendan el reto global del desarrollo y adquieran destrezas y capacidades para ello, desde la responsabilidad y la operatividad con otras personas e instituciones, forma parte del reto. En lo que todos estamos de acuerdo es que el nuevo marco para el desarrollo

2 Charles Kenny (2015: en línea) es así de contundente al referirse a la nueva Agenda: “La propuesta del grupo de trabajo es una visión utópica más que un conjunto creíble de objetivos de desarrollo para 2030. La declaración de los objetivos de desarrollo no exige un mapa detallado de cómo se van a cumplir, pero, desde luego, debería ser creíble que los objetivos puedan cumplirse [...] el documento es un fracaso incluso como visión utópica [...] El utopismo desnudo de los objetivos propuestos abre el interrogante de cuál es su utilidad”.

que nos propone la Agenda 2030 —con sus imperfecciones, carencias y limitaciones— compromete al conjunto de componentes de cada institución académica: a sus órganos de representación, a sus unidades de gestión, a sus estamentos, al conjunto de sus políticas: es decir, a la reconsideración de los ámbitos, instrumentos, legitimaciones y recursos de los que cada universidad dispone por sí sola o colectivamente entendida. La Agenda 2030 debería marcar un punto de inflexión para las políticas públicas de las universidades.

El efervescente y contundente marco reflexivo que ha suscitado el tránsito de los ODM a los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) en el ámbito académico³ vuelve a reactivar debates permanentes: qué formación ofrecemos, qué participación y opciones de actuación posibilitamos, y con qué instrumentos debemos realizar todo esto. Para ello es necesario, y en ello estamos, reformular el discurso o la narrativa desde la que impulsar nuestra alineación con las fuentes de legitimación de que disponemos.

Sostenibilidad y cooperación al desarrollo: nuevas alianzas en ODS

Las universidades para afrontar los retos del desarrollo disponen de equipos de personas para implementar la Agenda. Desde los años noventa del siglo XX, las estructuras solidarias, de cooperación al desarrollo, de sostenibilidad ambiental, de voluntariado social y cultural, en muchos casos⁴ se han consolidado en las propias universidades estructurando la operatividad de las decisiones políticas, el acervo cooperador o medioambiental de sus profesores, investigadores y estudiantes, con la profesionalidad de su cuerpo técnico, junto a los recursos presupuestarios disponibles. Esto genera autonomía y estabilidad en la gestión de iniciativas y en su continuidad. Algunas alianzas y coordinación internas son necesarias ante la Agenda.

La promoción y aplicación de políticas públicas universitarias alineadas con el desarrollo sostenible no son nuevas. Existe una larga trayectoria en este sentido y no pocas

- 3 Las universidades institucionalmente disponen de instrumentos suficientes para reflexionar y repensar su posicionamiento, promocionarlo y ponerlo en práctica mediante procedimientos deliberativos y consensuados: sin duda las comisiones sectoriales de la CRUE son un ejemplo, OCUD, pero también Encuentros de Cátedras UNESCO y de otras cátedras institucionales, Congresos de REEDES o Workshops de Redes autonómicas de universidades, solo por hablar de foros universitarios vinculados directamente a la cooperación universitaria al desarrollo. Desde 2014 los debates, foros, jornadas, seminarios, congresos y reuniones sobre cómo encauzar las energías académicas hacia el compromiso por un desarrollo humano sostenible, suscitadas de nuevo por el cambio de agenda, han sido abundantes y en muchos casos eficaces.
- 4 Indicamos que en la mayoría de casos es así. La cooperación al desarrollo forma parte integral de la estructura de servicios y políticas universitarias, pero no en todos los casos. Resulta paradigmático que universidades con un gran desembolso en AOD en estos años siguen manteniendo mediante encomiendas de gestión y presupuesto público a sus equipos profesionales y con larga experiencia en la gestión CUD derivados a instituciones del sector público o privado paralelas a la propia institución.

propuesta⁵. Las áreas de sostenibilidad y de cooperación al desarrollo universitarias llevan años trabajando y alineadas con mayor o menor éxito y coherencia con objetivos de desarrollo. Sencillamente la nueva Agenda 2030 nos legitima a todos para exigirnos ese compromiso y su puesta en práctica. La larga trayectoria de cátedras UNESCO en nuestras instituciones, por poner un ejemplo, vienen reclamando este posicionamiento que ahora debe adquirir entidad institucional.

La cooperación al desarrollo ha estado y está a menudo vinculada, cuando no sujeta, a los ámbitos de las relaciones internacionales de las universidades. La Agenda 2030 permite repensar esta relación y esta ubicación orgánica, no exenta de cierta externalidad: cooperamos hacia fuera, pero no implementamos el sentido del desarrollo humano hacia adentro. Las estructuras solidarias bien podrían pasar a formar parte de vicerrectorados de sostenibilidad en esta nueva etapa.

En las universidades las unidades de sostenibilidad y las de cooperación al desarrollo han mantenido relaciones tangentes y en ocasiones fructíferas. Sin duda, como pusieron de manifiesto los Diálogos AECID y las últimas Jornadas OCUD, son estas unidades y sus representaciones gubernamentales académicas junto a su cuerpo técnico los primeros en asumir y poner en valor los compromisos a los que estamos llamados con la Agenda.

Todo esto lleva a preguntarnos: ¿deben ser las estructuras solidarias o de cooperación, y sus responsables políticos, los que promuevan en las universidades la alineación con la agenda? Posiblemente deben serlo. Pero las políticas universitarias no se reducen a los programas, instrumentos y acciones de estas unidades. Hay un trabajo que hacer hacia la comunidad universitaria que afecta a la docencia, a la investigación y a la dinámica y vida universitaria. Pero sobre todo, hay un trabajo hacia arriba, que tiene que ver con la adopción de acuerdos, de reorientación estratégica, de reconocimiento gubernamental y de planificación.

La cooperación al desarrollo tiene un doble reto en las universidades: no malograr su trayectoria y compromisos adquiridos con las universidades y comunidades con las que coopera; y ejercer la pulsión intraacadémica que estimule una coherencia de políticas universitarias en el resto de ámbitos institucionales universitarios⁶. Los ODS llaman a rehacer la Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo (ESCUDE). Pero también a promocionar otras estrategias en otras políticas sectoriales. Cooperación y sostenibilidad ya no están solos. La depredación de personas y la depredación

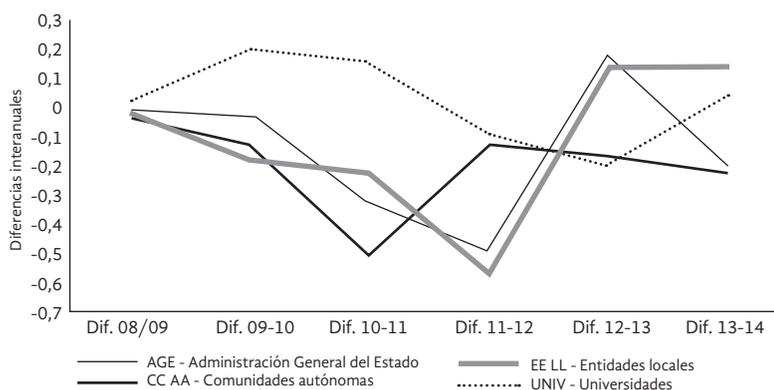
- 5 No hay más que tener en cuenta en el ámbito de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas CRUE la Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo (ESCUDE) o la relación de buenas prácticas de la Sectorial de Sostenibilidad, así como las prácticas destacadas por el Grupo de Cooperación al desarrollo a través de OCUD.
- 6 Resulta igualmente paradigmático que los llamados planes estratégicos de algunas universidades estén concebidos como planes de marketing institucional donde prima la relación gasto-satisfacción del cliente, cuantificación de usuarios del servicio y conceptos similares.

del medio no son ajenas y posiblemente responden a una misma manera obsoleta de pretender una manera de desarrollo (y de medir ese desarrollo) ya caduco.

Reconocer que las universidades son instituciones especialmente adecuadas en un Estado para prepararnos ante los desafíos del milenio y capacitarnos para conseguir estas metas de la Agenda 2030 —y las que vengan más adelante—, supone también una labor ineludible de reconocimiento por parte de la sociedad y de sus instituciones gubernativas. El sistema de méritos o acreditación debe incluir necesariamente parámetros alineados con la Agenda 2030. Del mismo modo, la cooperación al desarrollo de las universidades que se financia con AOD deberá responder a criterios de actuación más transversales y colaborativos donde el trabajo en red y la participación transdisciplinar de sus integrantes hagan más sólida la formulación de proyectos.

Podemos mirar atrás en la cooperación universitaria al desarrollo (CUD) para observar qué hemos hecho y alinearnos con los ODS. Esta será una tarea fundamental. La AOD de las universidades españolas presupuestariamente han podido mantener su compromiso ante el desmantelamiento al que ha sido sometida la cooperación española desde los presupuestos del Estado⁷.

Evolución de los desembolsos AOD (2008-2014). Índices de variación por actores de la cooperación española



Fuentes: MAEC. *Informes de Seguimiento 2008 a 2014* y elaboración propia: Revert y Castejón (2016).

- 7 El análisis de la AOD universitaria española en sus cifras y porcentajes, y en correlación a la metodología oficial de rescatar datos, ya la hemos abordado en otros artículos recientes (Revert y Castejón, 2014 y 2016). De manera oficial las universidades hemos seguido destinando recursos como AOD proporcionalmente por encima de otros agentes, hemos mantenido como hemos podido los equipos de gestión de esa AOD propia y los recursos que nos han llegado provenientes de otras instituciones privadas y públicas, colaborando con el tercer sector; hemos usado una gran diversidad de instrumentos CAD, nos hemos mantenido alineados con los planes directores estatales en este ámbito y nos hemos centrado en las prioridades sectoriales y regionales que se han establecido. Aun así, los datos de InfoAOD (Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación MAEC) deberán acompañarse de otras medidas y percepciones para calibrar la calidad de la AOD que realizamos y su verdadero alcance.

En esta nueva etapa los instrumentos quizás no serán los mismos, al menos en sus planteamientos y formas, los discursos tienen que rehacerse y siguen habiendo más razones morales para ello, las personas que sostienen las instituciones y las hacen funcionar deberán estar preparadas o capacitadas para digerir la Agenda. Más que estímulos, falta el reconocimiento y la amplitud de miras; falta rehacer normativas incluyentes (que integren los ODS y que integren la labor académica en pro de los ODS). Falta crear las oportunidades para las personas universitarias que pongan de relevancia y hagan florecer comportamientos y prácticas sostenibles humana y medioambientalmente encuentren en sus universidades maneras prácticas de ejercer su compromiso con ese desarrollo. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo hace tiempo que trabajan en ello y a ellas habrá que sumar las organizaciones de sostenibilidad. Sus conocimientos y su experiencia no deben ser ajenos a la formación que necesitan los estudiantes de las universidades españolas. El marco educativo que promueve el aprendizaje-servicio debe servirnos para esta labor. Propuestas como que nuestras universidades sean también reconocidas (y por tanto evaluadas voluntariamente) por su “odeseabilidad” también podría estimular el alineamiento de personas universitarias con la Agenda 2030. Como se ha puesto de manifiesto en el Taller de Ciudad y ODS de la Universitat de València, la lucha secular de las gentes por alcanzar mayores cotas de desarrollo humano sin deteriorar el entorno tiene hitos locales y regionales dignos de ser recuperados en la memoria del ciudadano del siglo XXI. El desarrollo humano, como los ODS, tienen un pasado reconocible y se insertan en entornos culturales que deben ser tenidos en cuenta.

Una de las inmensas carencias que contienen las metas de la Agenda es no integrar el factor cultural de las personas en los propósitos y estrategias para el desarrollo. Las universidades, especialmente generalistas y sin duda, las politécnicas, deberán humanizar sus enseñanzas y poner muchas de las materias que imparten a macerar en el almíbar del desarrollo humano y la sostenibilidad en un entorno con más conciencia global que nunca, y donde debemos ser capaces de reconocer y aprender de las aportaciones que otras personas del planeta con historia y culturas diversas, pueden enseñarnos.

Transformar la universidad: ¿qué agentes para qué desarrollo?

La CUD española tiene una especificidad que no tiene porqué diluirse en la gran tarea de promover y poner en práctica por sí misma esas coherencias en la gobernanza universitaria. En la perspectiva inmediata si debe ineludiblemente mirar a aliados naturales con los que trabajar más armónicamente (unidades de sostenibilidad, cátedras UNESCO, tejido asociativo universitario, centros de documentación, institutos de desarrollo, de derechos humanos, de políticas de género, etc.) desde el compromiso con la Agenda 2030. Por ejemplo, ¿qué internacionalización es aquella que sigue mirando primordialmente hacia el norte opulento y se desentiende de sus vecinos, no solo geográficos, sino también culturales? ¿Sigue teniendo sentido que la historia

contemporánea de África y Asia sea una asignatura cuatrimestral? ¿Cómo podemos facilitar el contacto personal de nuestros estudiantes, trabajadores de servicios y profesorado con realidades y gentes que viven muy por debajo de su bienestar? ¿Qué modelo de convivencia y uso de recursos nos propone nuestra vida universitaria? ¿Qué posibilidades efectivas tienen los universitarios de experimentar y proponer soluciones sostenibles o a favor de un desarrollo humano cuando el espacio, el tiempo y la competitividad asfixian la creatividad? ¿Tiene sentido seguir haciendo planes estratégicos sin implementar la Agenda 2030? ¿Cuántas disciplinas y titulaciones incluyen en sus temarios aspectos alineados con el desarrollo humano sostenible tras los ODM o la nueva Agenda 2030? ¿Qué porcentaje de convenios marco firmamos con universidades públicas de países empobrecidos y con qué fin? ¿Qué porcentaje de la investigación y conocimiento avanzado que producimos responde a demandas sociales urgentes, qué porcentaje resuelve problemas locales con proyección internacional? ¿Cuánta financiación para la investigación proviene de empresas no contaminantes y con trabajo digno? Algunas de estas preguntas podrían proponerse para su debate en la conformación de un autosistema de acreditación voluntario para medir (a modo de indicadores) nuestra adhesión al desarrollo humano sostenible⁸.

Mientras la mercantilización del sistema universitario sigue su curso en nuestro ámbito occidental hacia la “universidad corporativa”, adoptando preferencias adaptativas que someten su autonomía, y despegándose del modelo universitario humboldtiano que promovía la separación de la investigación avanzada del poder y control de gobiernos y empresas, podemos seguir pensando si existe margen para reinstaurar una universidad para el desarrollo humano y sostenible. Hablamos de “reinstaurar” porque la historia de la humanidad y de sus universidades está plagada de éxitos por parte de sus profesores e investigadores que han propiciado no pocos logros a la humanidad para superar la desigualdad, la injusticia y la pobreza. Y esa trayectoria debería incluirse y ponerse de relieve también en las aulas en cualquier disciplina⁹. La sudafricana M. Makhanya (2015: en línea) aboga por una universidad post-2015 que “tendrá que ser intelectualmente más ágil, innovadora y relevante, lista para desechar las viejas fórmulas y adoptar otras nuevas, no a petición de los gobiernos, organismos de la industria o el mundo, sino en sus propios términos” Aboga por universidades cuya práctica transdisciplinar no renuncien a comprender y transformar

- 8 La creación de “una acreditación de universidades por el Desarrollo Humano Sostenible” fue una iniciativa que tuvimos la oportunidad de plantear al grupo de trabajo y posterior plenario que la incluyó en sus conclusiones finales durante las III Jornadas OCUD celebradas en Granada bajo el lema “El rol de las universidades como actores del desarrollo en la Agenda post-2015”, 6 y 7 de noviembre de 2014, disponible en <http://www.ocud.es/es/pl159/actividades-propias-y-en-red/jornadas-ocud/id2019/iii-jornadas-del-ocud-en-la-universidad-de-granada-6-y-7-de-noviembre-de-2014-conclusiones.htm> [consultado el 3/10/16].
- 9 Es parte de lo que proponemos desde la Cátedra UNESCO de Estudios sobre el desarrollo de la Universitat de València (donde trabajo) en la formulación del proyecto para Taller Universidad-Ciudad-ODS que he dirigido en València con motivo de la celebración de las IV Jornadas OCUD (15 y 16 septiembre de 2016, Universitat de València).

su entorno humana y sosteniblemente. La cooperación universitaria que viene deberá tener mucho en cuenta esto al participar con sus socios universitarios en países empobrecidos en la promoción y desarrollo de sus propios sistemas universitarios. Como argumenta K. Unceta (2014: 6) la universidad para el desarrollo humano no solo debe capacitarnos internamente sino que debe favorecer un entorno dónde esas capacidades se transformen en oportunidades para todos en el ejercicio de su responsabilidad social.

Otro de los mecanismos por los que nuestras universidades pueden sumarse al desarrollo humano sostenible es el proceso por el cual el rol que la sociedad tiene asignado a sus instituciones de educación superior generan bienes sociales irreductibles: es decir, cómo los rendimientos del trabajo y esfuerzo universitario en cualesquiera de sus formas en tanto que servicios aun públicos aumentan las dotaciones de bienes cuya titularidad es común, cuya responsabilidad de uso y sostenimiento es común y cuyo uso individual o colectivo no escatima usos a otros. Concebir que los recursos públicos que nos financian y que los recursos procedentes de nuestros matriculados no deben solo desviarse en forma de conocimiento avanzado y tecnología para quienes se la apropian, sino que deben retornarse a la sociedad en forma de soluciones avanzadas a sus carencias, expectativas de mejorar nuestras vidas y de propuestas innovadoras para convivir armónicamente con el medio que nos rodea, implica detectar los flujos por los cuales ese conocimiento avanzado se privatiza, para proponer correctivos. Supone también sumarse a iniciativas que comparten conocimiento y tecnología bajo criterios “open acces”, cuyo uso y transferencia es general e inapropiable. Hablamos de entender la educación como bien común si pretendemos contribuir al desarrollo humano¹⁰.

Quizás la iniciativa prospectiva de una Universidad para el Desarrollo Inclusivo que plantean autores como Arocena y Sutz (2013) tengan sentido para los no tan nuevos retos del desarrollo que plantea la Agenda 2030, pero que —sobre todo— demanda la población del planeta. De las tres misiones que los autores reconocen a este paradigma universitario para el desarrollo (como es enseñar e investigar) es la tercera: impulsar el uso valioso del conocimiento, la que cobra un sentido especial ya que debe apuntar “sobre todo a cooperar con muy variados actores en procesos interactivos de aprendizaje que mejoran las capacidades para producir bienes y servicios, así como para resolver problemas, priorizando las necesidades de los sectores más postergados” (Arocena, 2015: en línea).

10 Al respecto, el reciente informe sobre educación post-2015 que presenta Irina Bokova como directora general de UNESCO (UNESCO, 2015: 85) indica: “La noción de la educación como ‘bien común’ reafirma su dimensión colectiva como tarea social común (responsabilidad compartida y compromiso con la solidaridad). [...] La educación como bien común exige un proceso inclusivo de formulación y aplicación de la política pública con la debida responsabilidad. Situar los bienes comunes más allá de la dicotomía de lo público y lo privado implica concebir y aspirar a nuevas formas e instituciones de democracia participativa, que tendrían que sobrepasar las políticas de privatización actuales, sin volver a las modalidades tradicionales de gestión pública” (UNESCO, 2015: 86).

Nuestras universidades pueden atender esta misión si se lo proponen en el ejercicio de su autonomía, en la responsabilidad de ser un servicio público, en la legitimidad (reconocida o no) que nos concede la Agenda 2030, y en la habilitación que cada uno de nosotros ejercemos al reconocernos y reconocer a otros bajo el imperativo moral de los derechos humanos. Las ventajas que puede ofrecer el sistema universitario español a nuestra contribución al desarrollo humano y la Agenda 2030 son, como hemos dicho en otros escritos (Castejón y Revert, 2016), que contamos con investigadores y docentes especializados sensibilizados con los problemas del actual modelo de desarrollo y preparados en muchos casos para formalizar proyectos alineados con la Agenda en múltiples disciplinas. Contamos con estudiantes que empiezan a generar enfoques de desarrollo humano y sostenible en el resultado de sus trabajos de fin de máster para los que tenemos la obligación de dar difusión y visibilidad, tenemos personas mayores que saben perfectamente los costes de un modelo desigual de desarrollo y que incorporan como nadie memoria a ese desarrollo, tenemos cada vez más estudiantes con sensibilidades, modos de vida y sustratos culturales diversos que enriquecen —como nunca en la historia de las universidades— los resultados de la convivencia y las apologías etnocéntricas a las que estábamos acostumbrados, sabemos fomentar el intercambio de personas con proyectos, estamos acostumbrados a transferir conocimiento y encontrar aplicaciones útiles para nuestras vidas, pero sobre todo estamos predispuestos a sorprendernos cuando encontramos soluciones vitales para nosotros en países empobrecidos (según el PIB) pero inmensamente ricos en capacidad creativa y de superación de dificultades. Disponemos de equipos de gestión profesionales, comprometidos, más o menos estables y eficaces tras años de atender iniciativas de cooperación universitaria al desarrollo en sus diversas formas instrumentales, presupuestarias y de alineamiento. Sabemos ser universales y locales. Sabemos innovar si nos dejan, añadiendo experiencia acumulada a un desarrollo que no es ajeno a la memoria de la humanidad. Mantenemos una intensa relación con las organizaciones de desarrollo gubernamentales y no gubernamentales, especialmente con estas últimas, con las que armonizamos reflexiones y proyectos conjuntos para vehicular la CUD que hacemos.

Una cuestión que genera incertidumbre en la próxima cooperación universitaria al desarrollo que haremos es si acabaremos exportando el modelo de universidad corporativa al que nos estamos acostumbrando o al que nos vamos adaptando a regañadientes. M. Barandiarán (2015: 38-39) advierte que las personas que se forman en nuestras universidades están llamadas a gestionar el desarrollo humano que nos hemos propuesto. Por ello nuestras universidades tendrán que acometer el reto de plantear junto a la sociedad española la transformación educativa en los procesos de aprendizaje. Adquirir competencias para el mercado laboral desde nuestra individualidad no es lo mismo que ampliar y cultivar nuestras capacidades y contribuir al desarrollo humano. Esta opción deberá quedar clara en los proyectos de cooperación universitaria en los que nos impliquemos como socios. Educar para depredar, además de poco estético, es autolesivo social y colectivamente, y

además no va en el sentido de la Agenda 2030 que nos proponemos. Competir no es cooperar.

Podemos pensar que estamos llegando tarde a la hora de rescatar el sentido a favor del desarrollo humano de las universidades en nuestra sociedad ante el condicionamiento al que podrían postergarnos la retirada de lo público, la normativa y tipo de escrutinio estatales, o los intereses e inquietudes de generaciones de jóvenes (y no tan jóvenes) que acceden a las aulas. El replanteamiento formativo que promueve el modelo de Aprendizaje-Servicio y la Educación para la ciudadanía (Boni *et al.*, 2012) puede tener un excelente aliado en las unidades de sostenibilidad y de cooperación al desarrollo de nuestras universidades, en el fomento y mimo de los programas de voluntariado, en la promoción de ECTS vinculados directamente a experiencias prácticas de esos ámbitos, en la incorporación de temas de desarrollo humano en cada disciplina, en el cultivo de la humanidad y creatividad de los universitarios durante toda la vida, en la comprensión ineludible de que somos ecológica y humanamente dependientes.

Conclusiones

Las universidades españolas tienen ante sí el reto de promover nuevos agentes para el desarrollo humano sostenible desde la formación, la investigación y la acción social. El viejo desarrollo encausa a las universidades en la senda de la mercantilización del conocimiento, de la exclusión de estudiantes con capacidades pero sin recursos y el abandono de temas que no son rentables para la inversión financiera y las empresas, pero lo son para la vida de las personas. El viejo desarrollo confunde competencias con capacidades y sitúa a profesorado, investigadores y estudiantes en la senda de la competitividad deshumanizada. El viejo desarrollo sitúa la sostenibilidad, la cooperación al desarrollo y la dimensión cultural de las personas en los márgenes de su compromiso social. El desarrollo caduco sigue gestionándose por agregación de actividades recurrentes y atendiendo oportunidades dispersas sin establecer criterios de política pública que prioricen objetivos, recursos y resultados en sintonía con demandas reales. Con socios en países empobrecidos o con la mirada puesta al interior de la comunidad universitaria, el nuevo desarrollo tiene cuentas pendientes con la coherencia de políticas universitarias, con promover el empoderamiento de las personas desde los derechos humanos, con hacer permeable horizontal y verticalmente la Agenda Internacional para el Desarrollo 2030. Hacerla penetrar en todo el tejido institucional será una tarea constructiva y lenta, pero será esencial que su narrativa y su fuerza universalista se instale en el quehacer universitario. Las unidades de cooperación al desarrollo y de sostenibilidad han emprendido ese camino. Algo deberá transformarse en lo que aprendemos y en cómo lo aprendemos. La cooperación universitaria puede ser el estimulador que promueva la agenda junto a otras políticas que también están directamente afectas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pero esa CUD ya no puede ser la misma.

Bibliografía

- ARIAS, S. y RINCÓN, C. (2015): “La cooperación universitaria al desarrollo: funcionamiento y organización en la actual coyuntura de crisis económica”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 35, pp. 151-163.
- AROCENA, R. y SUTZ, J. (2013): “Innovación y democratización del conocimiento como contribución al desarrollo inclusivo”, en G. Dutrenit y J. Sutz (eds.), *Sistemas de Innovación para un Desarrollo Inclusivo. La experiencia latinoamericana*, México, D.F., Foro Consultivo Científico y Tecnológico, pp. 19-34.
- (2015): “La Universidad en las políticas de conocimiento para el desarrollo inclusivo”, *Cuestiones de Sociología*, nº 12, disponible en <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn12a02> [consultado el 5/9/16].
- BARANDIARÁN, M. y CARDONA, A. (2015): “La nueva agenda internacional para el desarrollo en las aulas universitarias”, *Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, nº 5, pp. 29-41, ISSN: 2340-955X.
- BONI, A.; PERIS, J.; RODILLA, J. M. y HUESO, A. (2012): “Cómo cultivar la ciudadanía cosmopolita en la Educación Superior. El caso de la Universidad Politécnica de Valencia”, *Revista Electrónica de Formación del Profesorado España*, vol. 15, nº 2, pp. 131-139, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/2170/217024418013.pdf> [consultado el 29/9/16].
- CASTEJÓN, N. y REVERT, X. (2014): “La Ayuda Oficial al Desarrollo de las universidades públicas españolas en tiempos de desmantelamiento del sector público: observaciones para el periodo 2008-2012”, II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo. Perspectivas alternativas del desarrollo, Universidad de Huelva. 16 al 18 de junio de 2014, REEDES, ISBN: 978-84-697-2089-9.
- ECONOMISTAS SIN FRONTERAS (2015): “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un balance casi final”, *Y después de 2015 ¿qué hacemos?*, XII Informe Anual de la Plataforma 2015 y más, Madrid, Ed. Plataforma 2015 y más, pp. 11-40, ISBN: 978-84-944377-0-0. En la elaboración de este capítulo han participado Eba Armendáriz Echániz, M^a Eugenia Callejón de la Sal, M^a Luisa Gil Payno, Juan A. Gimeno Ullastres, Daniel Rodríguez Lombardero y Freest Saralegui Harries, disponible en <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2015/1606/#.VieJtX7hDcs> [consultado el 4/10/16].
- GALLART, S.; CASTEJÓN, N. *et al.* (2015): Informe sobre la Cooperación Universitaria para el desarrollo 2014, OCUD-CRUE.
- KENNY, Ch. (2015): “¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS”, *Revista Estudios de Política Exterior*, nº 163, enero-febrero, disponible en <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/hemos-perdido-el-rumbo-de-los-odm-a-los-ods/> [consultado el 28/9/16].
- MAKHANYA, M. (2015): *¿La Educación está preparada?*, University of South Africa (UNISA), disponible en <https://beyond2015.acu.ac.uk/submissions/view?id=132> [consultado el 16/9/16].

- MANSELL, R. y TREMBLAY, G. (2015): “La renovación de las sociedades del conocimiento para la paz y el desarrollo sostenible”, Brasil-UNESCO, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/Urlis/cgi-bin/ulis.pl?catno=234794&gp=0&ll=5>
- REVERT, X. y CASTEJÓN, N. (2016): “La Ayuda Oficial al desarrollo de las universidades españolas en su compromiso con el desarrollo 2008-2014: análisis y observaciones”, III Congreso Internacional de Estudios sobre el Desarrollo. ¿Qué desarrollo queremos? La agenda post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Universidad de Zaragoza, 29 de junio al 1 de julio de 2016, Zaragoza, Libro de Actas en edición, disponible en <http://congresoreedesiii.unizar.es/>
- UNCETA, K. (2013): “La Universidad como ámbito para la promoción del desarrollo humano”, Actas del VI Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo, Universitat Politècnica de València, 24 al 26 de abril de 2013, disponible en <http://www.sextocongresocud.es/wp-content/uploads/2012/06/Ponencia-KU-Congreso-CUD-VALENCIA-2013.pdf> [consultado el 30/9/16].
- UNESCO (2015): “Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial?”, París, UNESCO, 92 pp., disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232697s.pdf> [consultado el 30/7/16].

secciones fijas



13

La AOD ‘en funciones’: España enfrenta una mayor parálisis si cabe ante sus compromisos internacionales de cooperación para el desarrollo

*‘Acting’ AOD: Spain faces a greater paralysis,
if possible, to its international commitments
to development cooperation*

KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ*



PALABRAS CLAVE

AOD; España; Objetivos de Desarrollo Sostenible.

RESUMEN A un año de recorrido de la Agenda universal para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030), España no solo arrastra todos los males de la comunidad internacional, añade de cosecha propia toda la irrelevancia que el actual Gobierno en funciones ha querido brindar a su política de cooperación internacional para el desarrollo en estos últimos cuatro años. Una irrelevancia que hará aún mucho más difícil poder responder a los compromisos internacionales adquiridos, entre ellos, la Agenda ODS.

KEYWORDS

AOD; Spain; Sustainable Development Goals.

ABSTRACT Almost a year since the universal Agenda the achieve of the goals (objectives sustainable development, OSD, 2015-30) started dawn; Spain not only drag all the ills of the international community, but adds homegrown, all irrelevance that the current caretaker government, wanted to provide to its policy of international

* **Katty Cascante Hernández** es politóloga especializada en Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional para el Desarrollo. Profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, colaboradora de la Fundación Alternativas, desempeña funciones de investigación y docencia en distintos centros. Máster y cursos especializados en Cooperación Internacional para el Desarrollo.

cooperation for development over the last four years. An irrelevance that will make even more difficult to respond to international commitments, including the OSD Agenda.

MOTS CLÉS

AOD; Espagne; Objectifs de Développement Durable.

RÉSUMÉ Quand il manque une année de l'Agenda universel des objectifs de développement durable (2015-2030), Espagne non seulement fait glisser tous les maux de la communauté internationale, il ajoute tout le manque de pertinence que le gouvernement intérimaire actuel veut offrir à sa politique de coopération internationale pour le développement au cours des quatre dernières années. Un manque de pertinence qui rendra encore plus difficile de répondre aux engagements internationaux, y compris l'Agenda des ODS.

Nos encontramos a un año desde la aprobación de la nueva Agenda Universal de Desarrollo Sostenible (2015-2030) por la Organización de Naciones Unidas (NN UU, 2015). Una agenda que, al igual que muchas otras, permanece a la espera de contar con un ejecutivo que tome decisiones vinculantes para su implementación. Y es que la falta de un Gobierno en nuestro país ha paralizado no solo muchos procesos internos de la política nacional, también los compromisos internacionales adquiridos en materia de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).

En este sentido, España se encuentra inmersa todavía en el diseño que permita avanzar en unas metas que, aunque se consensuaron en su formulación general, permanecen a la espera de concretarse en cada uno de los contextos nacionales¹. En la actualidad, el proceso se encuentra en una fase de concertación de tareas entre los distintos ministerios y entidades públicas, así como en la definición de indicadores y fuentes que puedan verificar y legitimar los distintos avances registrados en cada uno de los diecisiete objetivos sostenibles de desarrollo aprobados. Tarea compleja si tenemos en cuenta los muchos factores que pueden afectar a su consecución y entre los que destacan especialmente cuatro.

¹ A diferencia de la Agenda de los ODM, que igualaba todas regiones del mundo a una única realidad y a un mismo ritmo de progreso para el desarrollo, la nueva Agenda de los ODS (disponible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>) permite que cada país establezca sus propias metas en cada uno de los objetivos, apreciando por tanto las diferentes circunstancias de cada uno. Una decisión que sin embargo no está exenta de riesgo, ya que permite al Gobierno decidir el nivel de implicación con el desarrollo más allá de un imperativo internacional que obligue a la prioridad necesaria.

En primer lugar, la falta de un director de orquesta que permita abordar con celeridad y coordinación la tarea de concretar una agenda única. Por mucho que el actual ministro de asuntos exteriores y cooperación en funciones García-Margallo declare que “*lo que más le gusta de su ministerio es la cooperación*” (cadena Ser -14/9/2016), lo cierto es que nada parece avalar tal afecto. Orgánicamente, desde hace aproximadamente un año, la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) no tiene secretario. El señor Gonzalo Robles, a pesar de que siga oficialmente en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) ostentando dicho cargo, así como el de director de la AECID, es en realidad senador desde diciembre de 2015. Del mismo modo, Marta Pedrejas, vocal asesora y responsable de la coordinación de la Agenda post-2015 en el ministerio, trabaja desde entonces, para el Programa de Desarrollo de la Organización Sin ninguna relevos correspondiente en estas responsabilidades, nada hace pensaiAEC ostentando dicho cargo, es en realidad senad de Naciones Unidas (PNUD). Sin notificación oficial sobre los relevos correspondientes para la asunción real de estas responsabilidades, nada hace pensar que el actual Gobierno en funciones tenga establecida la dirección de esta tarea como prioridad.

La pérdida de liderazgo del MAEC en asuntos de la cooperación al desarrollo a lo largo de estos cuatro años ha sido notoria. No solo por la reducción en la participación del presupuesto de AOD, también tiene mucho que ver con la concentración de responsabilidad sobre una misma persona (Sr. Robles), haciendo por tanto, más aun significativas las ausencias². Ni tan siquiera ha sido posible en todo este tiempo actualizar el contrato de gestión de la AECID. Todo ello, se suma a la incertidumbre que genera la derogación de la Ley de Agencias Estatales aprobada en octubre de 2015 y que anuncia la desaparición de todas las agencias para octubre de 2016, incluida la AECID; lo que significa que en un futuro próximo habrá que rediseñar un marco institucional para la cooperación española. Un nuevo marco que permita involucrar a todo un Gobierno en la implementación de la Agenda 2030, sin desvirtuarla y cumpliendo con los compromisos adquiridos.

En segundo lugar, el presupuesto destinado para financiar tanto el proceso de concreción como el de implementación de la agenda, resulta del todo insuficiente, más aún si detenemos la mirada sobre los retos que encierra. Por seleccionar un ejemplo, el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 1), “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, concretamente en una de sus metas: (1) “Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo [...]” vemos que España va a tener muy difícil responder a este desafío.

² Durante 2016 el cargo de secretario de Estado de la Cooperación para Iberoamérica (SECIPI), secretario general de la SGCID y director de la AECID han recaído sobre una misma persona.

Según el último dictamen del Consejo de Cooperación respecto al documento de seguimiento de la AOD española 2014³, aprobado el 8 de junio de 2016⁴, “la decepción por la caída de la ayuda”, continúa. De acuerdo con las cifras ofrecidas, la AOD española ha sido, en 2014, de 1.414 millones de euros siendo 354 millones de euros menos que la ejecutada en el año anterior, lo que supone una “mayúscula caída” del 20%. Como consecuencia, la cuota que expresa el esfuerzo relativo de AOD en términos del PIB ha pasado a ser del 0,13% (cuatro décimas menos que el 2013) haciendo retroceder la ayuda española a niveles relativos similares a los que tenía hace un cuarto de siglo, en el final de los años ochenta, recién nacido el sistema de cooperación. Cae la ayuda, por tanto, a algo menos de una tercera parte de la que se gestionó en 2008 (4.761 millones de euros). Las cifras manejadas en 2014 sitúan a España en el puesto decimoquinto de los miembros del CAD (de la OCDE) por el volumen de los recursos manejados; y si la relación se hace en términos relativos a los respectivos PIB, España pasa a ocupar el puesto vigésimo segundo, equiparado con Eslovenia y Corea, estando solo por delante de la República Eslovaca, Polonia, Grecia y la República Checa, la mayor parte de ellos, recientes donantes.

Queda claro que esa posición no se corresponde en absoluto con el peso que España debe tener, por su nivel de desarrollo y proyección externa, ni con los compromisos adquiridos por España a nivel internacional y europeo. El Consejo opina que esta nueva caída de la ayuda daña la imagen que España ofrece al exterior en materia de compromisos de desarrollo, solo comparable a la que experimentó la ayuda griega y, más acentuada que la experimentada por países como Portugal, Irlanda o Islandia, más severamente afectados por la crisis que España. Todo ello sugiere que, “además de los factores asociados a la crisis, ha habido una deliberada postergación de la ayuda en el seno de las prioridades políticas y presupuestarias del gobierno. El Consejo considera que esa situación se debe revertir con carácter urgente, si se quiere disponer de una política pública capaz de situar a España en el lugar que le corresponde a nivel internacional” (CC, 2016).

Si bien la canalización de la ayuda ha supuesto un importante incremento de la modalidad multilateral, el 75% de la AOD neta, restando una cuota cercana al 25% a la vía bilateral, no se puede hacer una lectura esperanzadora para la Agenda de los ODS. Esta distribución de la ayuda tan anómala en la trayectoria de la cooperación española no ha sido como consecuencia del deseo deliberado de los gestores de

- 3 Informe de seguimiento de la AOD 2014, remitido al Consejo de Cooperación a finales de diciembre de 2015, que contiene la evolución anual de la ayuda española y el grado de ejecución de los compromisos adquiridos en el Plan Director y en la correspondiente comunicación anual, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2014/seguimiento%20AOD%202014%20cooperacion%20espanola.pdf>
- 4 Este informe del Consejo de Cooperación es el último correspondiente a un ciclo legislativo y la última ocasión para introducir, si procede, mecanismos correctores en la senda de ejecución del Plan Director a lo largo de 2016, último año de vigencia del Plan, disponible en <http://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2016/06/Inf-AOD-2014.pdf>

promover los compromisos multilaterales, sino de la brusca caída que ha tenido la ayuda bilateral (que es la que más autónomamente decide un país). Dicho de otro modo, la caída de los flujos propios bilaterales no se acompañó con una caída similar del componente multilateral, en virtud del carácter obligatorio de parte de sus componentes. Es este mismo hecho, el que explica que el 95% de los desembolsos brutos de ayuda a instituciones multilaterales se hayan producido como consecuencia de cuotas obligatorias, restando un minúsculo 5% para las aportaciones voluntarias a ese sistema. Y de forma más específica, las aportaciones a la UE (el grueso de ellas obligatorias) y realizadas desde el Ministerio de Hacienda Pública (MINHAP), constituyen el componente más sustancial de las aportaciones en el año a los organismos multilaterales (OMUDES): 772 sobre 1130 millones de euros una reducción de un 37% de los fondos a instituciones multilaterales, incluidas las agencias de Naciones Unidas. Por su parte, la ayuda bilateral bruta apenas ha canalizado 531 millones de euros. Si de ese componente se descuenta el componente multilateral (76 millones), las subvenciones a los ONGD (198 millones) y los gastos administrativos y de gestión (más de 96 millones de euros), queda un margen muy limitado para sobre él construir una política de ayuda con criterios propios. Una evidencia que el Consejo de Cooperación pone de relieve, una vez más, con urgencia para recuperar los recursos asignados a la ayuda si se quiere disponer de una política pública de entidad en este ámbito.

En el mismo sentido, este órgano consultivo compuesto por el personal de la Administración General del Estado (AGE) y la sociedad civil española, cuestiona el recurrente bajo nivel de ejecución de los compromisos presupuestarios por parte de las instituciones centrales del sistema de cooperación. Como ya viene sucediéndose en los últimos años, la AGE presenta un grado de ejecución del 80% de los recursos comprometidos, pero este coeficiente baja al 37% en el caso del MAEC, justamente la institución de máxima responsabilidad en la gestión de la ayuda. En el caso de las administraciones autonómicas el grado de ejecución fue solo ligeramente superior al de la AGE, alcanzando el 82%. Solo las corporaciones locales y las universidades lograron hacer gala de los compromisos adquiridos, con grados de ejecución iguales o superiores al 100%.

En tercer lugar, si seguimos con la mirada atenta al primer ODS aprobado en la Agenda (“Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”) y proseguimos por el enunciado de la meta citado más arriba sobre “Garantizar una movilización significativa de recursos [...], en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones” y añadimos otra de las metas asumidas (2) “Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza”, surgen varias cuestiones preocupantes en la trayectoria de la cooperación española.

La primera de ellas, y en especial atención a los países menos adelantados, se constata que la distribución geográfica de la ayuda española, así como los criterios que la informan, no favorecen el cumplimiento de esta meta. De nuevo en 2014, América se erigió como la región prioritaria de la cooperación española al recibir el 50% de la ayuda bruta localizable. África, por su parte, concentró el 33% de los recursos, quedando márgenes menores para Asia y Europa. Si clasificamos los países en relación con su nivel de renta per cápita, se constata una saludable recuperación de la cuota atribuible a los países menos adelantados (PMA), ya que en 2013 esta cuota apenas llegaba al 20% y en 2014 supera ligeramente el 30%. Un aumento que sin embargo se concentra en su totalidad bajo la modalidad de AOD reembolsable, no siendo esta composición de la ayuda la más adecuada para este tipo de países dada sus limitaciones financieras y el volumen de recursos asignado a este grupo de países que en realidad supone el 0,03% del PIB, una cuota muy lejana, al 0,15/0,20%, acordada a nivel internacional. Además, cabe señalar que los países de renta media baja han concentrado en 2014, el 41% de la ayuda bilateral bruta localizable y los de renta medio alta, el 28%. Siguiendo con la redacción de la misma meta: [...] para implementar programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones” encontramos una deriva significativa en el incumplimiento por un año más, sobre el compromiso internacional de asignar a los servicios sociales básicos el 20% de la ayuda bilateral distribuible. En 2014, la AOD española destinó a estos sectores el 15% de los recursos, casi cuatro puntos porcentuales por debajo de la cuota alcanzada en 2013.

En cuanto a la segunda meta y que hacía referencia a las cuestiones de género, [...] a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza”, si volvemos al informe de seguimiento de 2014 se confirma que, precisamente de entre las prioridades del IV Plan Director, la que menor movilización de recursos suscitó en el año fue la de promoción de los derechos de las mujeres y de la equidad de género. Una decisión política coherente con la desaparición en plantilla de la responsable de la unidad de género de la SGCID, Nava San Miguel a mediado de este año y que a día de hoy no tiene reemplazo.

El cuarto lugar, destaca una de las partes más esenciales para que España pueda cumplir con la vocación universal de una Agenda internacional como la de los ODS, la coherencia de políticas para el desarrollo. Si se toma como referencia el índice de Compromiso con el Desarrollo (CDI), que elabora anualmente el Center for Global Development (CGD)⁵ y se consideran los ocho criterios que recoge para medir la

5 El llamado “Índice de Compromiso con el Desarrollo” (CDI, por sus siglas en inglés) es elaborado anualmente por el Centro para el Desarrollo Global, utilizando para ello criterios que incluyen la dimensión y calidad de la ayuda al extranjero, la apertura a las exportaciones de los países pobres y los regímenes que promueven las inversiones y la transferencia de tecnología al mundo en desarrollo, así como la apertura a la migración, el control de las emisiones de gases de invernadero, el mantenimiento de la paz y la seguridad, y el combate a la corrupción, disponible en <http://www.cgdev.org/cdi-2015>

coherencia de políticas para el desarrollo de los distintos países, y nos detenemos en el criterio de mantenimiento de la paz y la seguridad, podemos observar el retroceso que también se está dando en esta materia. Desde el CGD se considera que la seguridad y el desarrollo están estrechamente vinculados. La guerra destruye los medios de vida y debilita las instituciones públicas, generando pobreza y reproduciendo un clima de violencia y debilidad. El componente de seguridad a su vez está integrado por cuatro subcomponentes⁶ que evalúan las políticas de los países que facilitan o dificultan el mantenimiento de la paz y la seguridad mundial. España, a pesar de ser parte de todos los acuerdos internacionales de seguridad que se tienen en cuenta en el CDI, ocupa el puesto 22 de 27 países debido, sobre todo, a dos indicadores: el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias y la exportación de armas a países no democráticos.

Destino de las exportaciones (2015, en millones de euros)

Países UE y OTAN	1.575,1	Países OTAN (no UE)	239,8
Alemania	647,0	Turquía	168,0
Reino Unido	474,4	Estados Unidos	65,4
Francia	326,7	Canadá	4,8
Italia	71,5	Noruega	1,6
Grecia	18,7	Otros países	1.895,0
Resto	36,8	Arabia Saudí	546,0
Países UE no OTAN	10,4	Malasia	297,5
Suecia	5,6	Omán	161,3
Finlandia	2,2	México	141,0
Resto	2,6	Resto	749,2
Total			3.370,0

Para el primero de ellos, el informe de seguimiento de la AOD 2014 no deja lugar a dudas. A pesar de que la ayuda humanitaria incrementó su presupuesto respecto al 2013 en 14 millones de euros, al ser este tan exiguo apenas ha supuesto el 10% de la ayuda bilateral bruta. Más aún si consideramos la envergadura de las catástrofes a las que se hubo de dar respuesta en el año (incluidas las crisis de los países afectados por el ébola, la crisis de Siria e Irak, la crisis alimentaria del Sahel, la atención a la población saharauí y palestina, entre otros). Para el segundo, la exportación de armamento supone, por el contrario, un record histórico. Con un incremento del 16%⁷, las exportaciones españolas de armamento se han elevado en 2015 a 3.720 millones de

6 Estos cuatro subcomponentes son el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias, la protección de fronteras marítimas, la participación en los regímenes de seguridad y la exportación de armamento.

7 En 2015 el incremento ha sido de un 16% con respecto a 2014, una subida poco significativa en términos relativos. Sin embargo, el incremento del presupuesto de 2012 a 2013 fue del 200% (de 1.954 millones de euros a 3.908), un dato que sí hace significativa la apuesta política del actual Gobierno sobre este componente.

euros de ventas efectivas y 10.678 millones de euros autorizados⁸ por el Gobierno, casi el triple que en 2014.

Las ventas a países de la OTAN o la UE suponen menos de la mitad del total (en 2014 representaban el 66%), mientras que el restante 51% se reparte entre 47 países. Arabia Saudí, destaca como principal cliente al comprar armas españolas por un monto de 715 millones de euros. Sin embargo, a pesar de que todo el armamento fue acompañado de las correspondientes certificaciones de último destino con estrictas cláusulas de no reexportación o uso fuera del territorio del país, no se puede garantizar que parte de este material no se empleara en la intervención militar que Riad encabeza en Yemen, ya que no se puede verificar (*El País*, 31/7/2016). España también ha vendido munición de artillería y para armas ligeras y granadas de mortero por más de 80 millones a las Fuerzas Armadas iraquíes, por 21 millones de euros a Marruecos y más de 106 millones al régimen egipcio de Al Sisi. Colombia, a punto de firmarse la paz con las FARC, compró a España en 2015 helicópteros, repuestos para un vehículo acorazado, blindaje para una patrullera, munición de artillería y sistemas de visión nocturna por valor de 12,8 millones. El mismo país que, a su vez, ha sido durante 2014 el séptimo receptor de la AOD bruta española por un monto de casi 8 millones de euros y que alcanzó los casi 30 millones en 2013⁹.

A pesar de que el comercio de material de defensa y armas no significa en sí mismo una contradicción con el impulso de la ayuda a la cooperación para el desarrollo, si es un elemento de distorsión cuando no se puede verificar el destino final (país, región, grupo, personas) del material, ni saber con exactitud el impacto sobre los colectivos más vulnerables de los países. Es por ello que el ICD considera la exportación de armamento como un indicador que resta al componente de mantenimiento de la paz y desaconseja elevar las cifras al mismo tiempo que se pretende progresar en el compromiso con el desarrollo de la nueva Agenda 2030.

En conclusión

Varios de los elementos que describen los factores mencionados y que afectan sin duda alguna, a las posibilidades de éxito cara al diseño e implementación de la nueva Agenda Universal de los ODS, no son exclusivos de la cooperación española. Los desafíos que todos los países deben abordar son a la vez que complejos, necesarios. Desde la financiación al desarrollo hasta los múltiples aspectos que la rodean y que ameritan mayor definición para actualizar su significado y alcance (componentes de la AOD, los criterios que se barajan entre los países donantes y receptores, la movilización de recursos privados, etc.), todos los países atraviesan un momento en que en

⁸ Las operaciones autorizadas no siempre se materializan en el año y a veces no lo hacen nunca, pero son un indicador anticipado de su evolución.

⁹ <http://www.cooperacionspanola.es/es/colombia>

el que la AOD sigue estancada como consecuencia de la reducción del gasto público de los donantes y la aparición de nuevos proveedores (economías emergentes entre otros a través de la cooperación Sur-Sur).

Algunos debates se focalizan en ampliar el enfoque de la AOD para incluir la actividad de apoyo explícito del desarrollo promovido por actores privados (ONG, fundaciones, etc.) y los medios de apoyo que aportan y no son exclusivamente de naturaleza financiera (como el intercambio de experiencias, la mejora de las capacidades, la transferencia de tecnologías, etc.). Una nueva medida de la cooperación para el desarrollo (más allá de la AOD) donde caben estos flujos de naturaleza diferente, que además persiguen distintos fines y generan diferentes efectos en el desarrollo. Recientes definiciones precisan acotar la cooperación al desarrollo como todas las intervenciones y actividades (públicas y privadas) destinados específicamente a apoyar el desarrollo a través de acciones que no serían promovidas (o al menos no de la misma manera) por el mercado por sí solo¹⁰. Con este nuevo enfoque, aparecerían límites para identificar las actividades de cooperación al desarrollo: i) explícitamente destinados a apoyar las prioridades de desarrollo nacional o internacional; ii) No es impulsada con fines de lucro; iii) discrimina en favor de los países en desarrollo; y iv) Sobre la base de las relaciones de cooperación que tratan de mejorar el desarrollo de la identificación del país. Criterios que tienden, por tanto, a definir la calidad (en lugar de la cantidad) de los recursos movilizados.

Todo ello se entremezclará claramente con la Agenda 2030, estas y otras cuestiones prioritarias deberán despejarse en los próximos años para concluir con cierto éxito algunas de las metas formuladas. Sin embargo, la cooperación española internacional para el desarrollo deberá empezar por generar una nueva agenda interna que le permita una apuesta creíble en este escenario. La falta de un Gobierno, no solo impide el normal funcionamiento (como preparar el nuevo Plan Director, 2017-2020), se aprovecha la coyuntura para dismantelar orgánicamente el marco de trabajo (sin responsables nominales, desapareciendo la AECID como agencia, etc.) y seguir res-tándole presencia en las prioridades de la acción exterior española con un presupuesto recortado hasta la irrelevancia.

¹⁰ Presentation at the High-Level Panel Discussion Co-Hosted by OECD and UN Committee for Development Policy (CDP) in the margins of the United Nations Development Cooperation Forum, disponible en http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_news_archive/2016_TOSSD_side_event_presentation_alonso.pdf

14

Incertidumbre y conflicto en un mundo convulso. En búsqueda de la agenda del desarrollo, segundo semestre de 2016

Uncertainty and conflict in a troubled world. Seeking the Development Agenda, second half of 2016

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*



PALABRAS CLAVE

Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; Guerras; Cooperación internacional para el desarrollo.

RESUMEN De mayo a octubre del año 2016 la incertidumbre y el conflicto condicionaron los alcances de la agenda global del desarrollo, haciendo compleja su identificación en el escenario internacional. Guerra y catástrofes de origen natural y humano e incluso procesos de auscultación electoral en varios países se impusieron con respecto al espíritu de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en su primer año de vigencia. Este artículo pasa lista a los sucesos de mayor peso e impacto, ya sea en contra o a favor del desarrollo mundial durante el periodo de tiempo señalado, tomando como referente los ejercicios de cooperación internacional realizados para atender a tal propósito.

KEYWORDS

2030 Sustainable Development Agenda; Wars; International development cooperation.

ABSTRACT From May to October 2016 uncertainty and conflict have conditioned the scope of the global development agenda making difficult its identification in the international arena. Wars, natural and social catastrophes and even electoral processes in different countries imposed with respect to the spirit of the 2030 Sustainable Development Agenda during its first year of operation. This article aims to analyze the most relevant events that fostered or affected the development agenda during the designated time period, taking as main reference international cooperation exercises.

* **Juan Pablo Prado Lallande** es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México.

MOTS CLÉS

L'Agenda 2030 pour le développement durable; Guerres; Coopération internationale pour le développement.

RÉSUMÉ

Depuis Mai jusqu'à Octobre 2016 l'incertitude et de conflit ont conditionné les objectifs du programme de développement mondial, ce qui rend complexe son identification dans l'arène internationale. La guerre et les catastrophes d'origine naturelle ou humaine et même les processus d'auscultation électoraux ont été imposées dans plusieurs pays par rapport à l'esprit de l'Agenda 2030 pour le développement durable dans sa première année de fonctionnement. Cet article énumère les événements de plus de poids et de l'impact, soit contre ou en faveur du développement mondial au cours de la période désignée, en prenant comme référence des exercices de coopération internationale faits pour servir à cette fin.

Introducción

De mayo a octubre de 2016 el mundo atravesó por un convulso contexto de violencia, expoliación de múltiples colectivos humanos, así como de tendencias y referéndums contrarios a la unidad, la integración y la paz, estrechando el camino del desarrollo en el mundo. La guerra en Siria, las olas de refugiados, la animadversión en su contra, el terrorismo, el voto por el NO al Acuerdo de Paz en Colombia, entre muchos otros asuntos distorsionaron la proyección de aspiraciones y compromisos en materia de desarrollo. Sin embargo, a pesar de este convulso contexto de incertidumbre, también se identifican acciones de cooperación internacional como la entrada en vigor del Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Este artículo revisa los sucesos de mayor peso e impacto, ya sea en contra o a favor del desarrollo global en el segundo semestre de 2016, tomando como referente los ejercicios de cooperación internacional para atender a tal propósito.

Entre cónclaves, informes e indicadores mundiales del desarrollo

El 22 de septiembre de 2016, durante el Debate General del 71 periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba expresó:

Las estadísticas no podrían ser más elocuentes: El 80% de la población mundial posee solo el 6% de la riqueza, mientras que el 1% más rico disfruta de la mitad del patrimonio del planeta. No menos de 795 millones de personas padecen hambre crónica y 18.000 niños mueren diariamente a causa de la pobreza. Más de

660 millones utilizan agua no potable y 780 millones de adultos y 103 millones de jóvenes son analfabetos. Lo más probable es que no hayan conocido nunca de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que de saberlo apenas crean en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible. Persiste el abismo entre nuestras deliberaciones y las realidades de los pueblos (General Assembly of the United Nations, 2016).

Si bien es cierto que el representante caribeño no hizo mención a asuntos como los derechos humanos, la democracia y las (i)responsabilidades del sur nacionales e internacionales en múltiples asuntos de su competencia, su planteamiento es esclarecedor y contundente respecto al complejo panorama en que la Agenda 2030 da sus primeros pasos.

En este sentido, el 19 de julio Ban Ki-Moon, secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el marco del Foro Político de Alto Nivel de Desarrollo Sostenible (HLPF, por sus siglas en inglés)¹, participó en el lanzamiento del primer Reporte de Seguimiento a los ODS². En su intervención, el actual líder de Naciones Unidas recuerda que esta agenda “no solamente busca erradicar la pobreza extrema, sino integrar y equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económico, social y ambiental— en una visión global e integral” (Naciones Unidas, 2016: 2).

Si bien es cierto que la lista de los indicadores de los ODS continúa sujeta a ajustes y perfeccionamiento, es plausible que las 56 páginas de este Informe conformen un precedente respecto a la previsible forma en que se medirán sus logros. El asunto es que, en esta primera versión, el Informe recurre a datos estadísticos cuyos años de referencia para comparar su evolución respecto al año 2016 varía de forma significativa, en función a los objetivos y metas analizados. Por ejemplo, en cuanto al ODS 1 (pobreza), el periodo sujeto a revisión es 2002-2012; ODS 2 (hambre), 2000-2002 y 2014-2016 y 2015; ODS 3 (vida sana), 1990-2015; ODS 4 (educación) 2008-2012, por mencionar algunos ejemplos. Habrá que dar tiempo para que los indicadores definitivos se identifiquen a efecto de que la metodología, con base en la cual se harán las subsiguientes revisiones, se defina con mayor precisión.

Y continuando en materia de informes, es importante señalar que el 18 de julio, también en el marco de la HLPF, el Consejo Económico y Social dispuso el establecimiento de un grupo de científicos independiente que elaborará el Informe Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, cuya periodicidad será cuatrienal, señalando su “carácter complementario del Informe sobre los ODS” (CESCO, 2016: 10).

- 1 La principal plataforma que da seguimiento a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- 2 Cuya versión en español se encuentra disponible en http://unstats.un.org/sdgs/report/2016/The%20Sustainable%20Development%20Goals%20Report%202016_Spanish.pdf

Yendo más a fondo respecto a más novedosas propuestas en cuanto a indicadores relacionados con el desarrollo que se desprenden tras la entrada en vigor de la Agenda 2030, vale la pena recordar la propuesta por parte de la OCDE en cuanto al “Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible” (TOSSD, por sus siglas en inglés). Este nuevo rubro de financiación, cuyo primer reporte dedicado a este respecto se pretende salga a la luz en 2018, pueden entenderse como un enorme saco de recursos globales en donde la OCDE incluye a fuentes tan diversas como a la AOD, recursos para financiar bienes públicos globales, montos que se complementan con recursos privados, recursos provenientes de la cooperación Sur-Sur y triangular, así como por parte de otros oferentes emergentes, entre otras fuentes³. La idea central de este nuevo indicador es que se componga de cuantías monetarias provenientes prácticamente de cualquier lugar del mundo y actor internacional que de alguna manera contribuyan al cumplimiento de los ODS y otros propósitos afines.

En síntesis, TOSSD, cuya metodología según un documento de la OCDE, que se publicó en junio de este año, no discrimina en cuanto al instrumento financiero utilizado, nivel de concesionalidad o fuentes (bilaterales o multilaterales) y pretende consistir en un “estándar estadístico global” de recursos públicos dedicados al desarrollo (OECD, 2016: 7-8).

Sin embargo, habrá que advertir que el concepto de TOSSD⁴, aún en construcción, puede leerse como una forma de servir a los intereses de la OCDE para poder apropiarse y liderar un nuevo (a todas luces vago y en demasía amplio) indicador de financiación al desarrollo.

Como es evidente la Agenda 2030 está generando un cúmulo de objetivos, indicadores e informes que esperamos contribuya a la gobernanza global del desarrollo y que por el contrario no distraiga las tareas propias de su instrumentación.

- 3 Una propuesta en este sentido es recursos para promover exportaciones, alivio de la deuda e incluso costos administrativos de los donantes y recursos de los bancos regionales de desarrollo, etc.
- 4 Actualmente, la definición de los TOSSD incluye “... todos los flujos de recursos con apoyo oficial para promover el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo y para apoyar a los facilitadores de desarrollo o frente a los desafíos globales a nivel regional o global” (OECD, 2016b). Al momento actual se mantiene en vilo la posibilidad de que este acumulado de cifras incluya datos tan disímiles entre sí como recursos para promover exportaciones, alivio de la deuda, costos administrativos de los donantes en términos de cooperación internacional, recursos provenientes de los bancos regionales de desarrollo, etc. (ibídem).

Naciones Unidas, G-7 migrantes y refugiados. La inercia de la diplomacia por conferencia ante la peor crisis humanitaria tras la Segunda Guerra Mundial

En otros temas de competencia de las Naciones Unidas, el 23 y 24 de mayo de 2016 se realizó en Estambul, Turquía (país que asiste a más de 2 millones de refugiados sirios e iraquíes), la Cumbre Mundial Humanitaria. Su propósito fue incentivar a los países, organizaciones y asociaciones en general a atender la actual —y peor crisis global en este ámbito— desde la Segunda Guerra Mundial.

El encuentro no podría ser más pertinente: según Naciones Unidas el número de migrantes crece a un ritmo más rápido que el de la población mundial, cuyo monto en 2015 ascendió a más de 244 millones. A este respecto, se contabilizan aproximadamente 65 millones de personas desplazadas por la fuerza, entre las cuales más de 21 millones son refugiados, 3 millones solicitan asilo y más de 40 millones corresponden a desplazados internos (Asamblea General, 2016: 2). Sin embargo, el impacto de dicho encuentro en la agenda del desarrollo no fue evidente.

A pesar de que el RESUMEN de la Presidencia de la Cumbre hizo alarde a que “en sus 70 años de existencia, las Naciones Unidas nunca habían organizado una reunión de esta magnitud, con la participación de tantos interesados”⁵ (Cumbre Humanitaria Mundial, 2016) es significativo que, con excepción de Alemania, ninguno de los líderes del G-7 ni de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU concurrieron a esta ciudad europeo-asiática, lo cual debilitó los acuerdos alcanzados (Inter Press Service, 2016).

El asunto es decepcionante dado a que la propia ONU señala que en la actualidad más de 120 millones de personas requieren asistencia humanitaria en diversas partes del mundo. Más allá de ello, la debilidad de los compromisos asumidos y el ambivalente papel de Turquía en este tema vulneraron los acuerdos necesarios para afrontar este desafío. Sobre esto último vale la pena recordar el acuerdo entre Ankara y la Unión Europea (UE) para que a cambio de 3.000 millones de euros a este país y la supresión de visa comunitaria a los ciudadanos turcos, el régimen del presidente Erdogan impida el paso de los refugiados a Europa. Esto muestra que no existe voluntad política por parte de actores clave en este problema para resolver las causas y consecuencias que atentan en contra de la vida e integridad de estas personas. El asunto es relevante dado a que Turquía amenaza con permitir a los refugiados en su territorio trasladarse hacia Grecia en caso de no recibir dichos apoyos desde Europa, mientras que Bruselas exige a Erdogan suprimir su ley antiterrorista para erogar la cabalidad los incentivos prometidos.

Para finalizar con este tema, el 19 de septiembre, en la sede estadounidense de la ONU, se llevó a cabo una reunión entre Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo resultado es la

5 Se registraron más de 9.000 asistentes.

declaración política “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”. Si bien se considera que este nuevo encuentro se traslapó con respecto al arriba referido en la otrora capital otomana, en sus 28 páginas, lo que destaca es el compromiso (no vinculante) en el sentido de garantizar “... que se dé a todas las personas que llegan a nuestros países, en particular las que formen parte de grandes movimientos, ya sean refugiados o migrantes, una acogida rápida, respetuosa, humana y digna” (Asamblea General, 2016). Es evidente que más que declaraciones propias de la diplomacia, se requieren acciones contundentes, obligatorias y verificables que este tipo de actos propios de la diplomacia por conferencia no suelen aportar.

Para terminar con asuntos dedicados a Naciones Unidas, el 5 de octubre el Consejo de Seguridad recomendó a la Asamblea General designar al portugués Antonio Guterres como el próximo secretario general de este organismo. De nueva cuenta se escapa la oportunidad de que una mujer o persona que represente de manera más fiel a los intereses globales, conduzca el devenir de las urgentes reformas que esta plataforma universal requiere para promover paz, seguridad y desarrollo.

Los líderes del G-7 se reunieron del 26 al 27 de mayo en Ise-Shima (Japón). Aunque como ya se señaló prácticamente ningún de estos siete gobernantes asistieron a la cita humanitaria en Estambul, la declaración final del encuentro reza que “el G7 reconoce que la actual escalada de migrantes y refugiados requiere de una respuesta global”. Asimismo, el comunicado indica de manera contundente es que “el crecimiento global es la prioridad más urgente (de este selectivo y no representativo mecanismo de gobernanza global)” (G-7, 2016: 2), lo que da cuenta de las preferencias de acción exterior por parte de los gobiernos de los países más poderosos del planeta.

En materia de desarrollo, además de respaldar a la Agenda 2030, los signatarios “reiteran su compromiso en materia de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), como la meta de conferir el 0,7% en este rubro en proporción a su PIB y a reducir la tendencia de reducción de su AOD a los países menos adelantados” (*op. cit.*: 30-31), esto último con miras a revertir la tendencia opuesta que se registra en los últimos años.

Abriendo brecha a la agenda del desarrollo

Para pasar a mejores noticias en donde organismos multilaterales consiguen atender demandas sociales, el 30 de mayo se anunció que las Cámaras Africanas Extraordinarias, creadas a iniciativa de la Unión Africana, sentenciaron a cadena perpetua a Hissène Habré. Este personaje, quien gobernó Chad entre 1982 y 1990, fue objeto de dicho castigo dado a que durante este tiempo se estima que cerca de 40.000 personas fueron asesinadas o murieron en los distintos centros de detención gubernamentales. La principal implicación de este suceso es que —por primera vez— se apresa, sentencia y castiga a un exdictador, lo cual genera un precedente para casos similares, son solo en África, sino en el mundo entero.

Por otro lado, y como es costumbre en la agenda del desarrollo, la Comisión Europea informó que los países de la UE solo han cubierto 4% de los recursos prometidos a África a ser otorgados mediante diversos esquemas de cooperación por más de 60.000 millones de euros hasta el año 2020. Más allá de la cuantía en sí misma, el asunto de fondo subyace en las condiciones europeas impuestas a sus respectivos receptores africanos, en términos de exigirles que limiten el paso de migrantes hacia el Norte a cambio de este tipo de ayudas.

La democracia se impone a la integración, los derechos humanos y la paz

En el transcurso de este semestre se llevaron a cabo tres referéndums en Reino Unido, Hungría y Colombia. Los resultados en la citada ínsula afectan la cohesión de la UE, en el segundo caso pretendieron lastimar a los derechos humanos de los migrantes y en cuanto al país andino irrumpieron con el proceso de paz colombiano.

El 23 de junio el Reino Unido, mediante plebiscito, se decantó por la retirada de ese país insular de la UE, proceso conocido como *brexít*. Aunque la denuncia formal del acuerdo de Adhesión de 1973 iniciará en próximos meses, impera la incertidumbre respecto a las múltiples repercusiones internas, regionales e internacionales de la decisión de la mayoría de los británicos tras este ejercicio democrático.

En Hungría el 2 de octubre se llevó a cabo un plebiscito donde se debía responder con un “sí” o un “no” a la pregunta: “¿Quiere que la UE disponga, sin el consentimiento del Parlamento (de Hungría), sobre el asentamiento obligatorio de ciudadanos no húngaros en Hungría?”. Aunque casi el 100% de votaciones se declararon por en “no” debido a que las urnas recabaron menos del 50% de los electores, el resultado no fue oficial. Sin embargo, la mera celebración de esta consulta evidencia el ambiente de rechazo por parte de este país a los refugiados y otros tipos de migrantes, así como a las disposiciones de la UE en estos y otros temas.

Sobre el caso colombiano, tras cuatro años de negociaciones en La Habana, el 22 de junio el Gobierno de ese país y las FARC acordaron el cese de fuego bilateral y definitivo. Ello con miras a concluir más de 50 años de guerra entre ambas partes, que ha dejado cerca de 250.000 muertos, 45.000 desaparecidos y 4 millones de refugiados internos y externos. En esa oportunidad se señaló que se había llegado con éxito al acuerdo del cese definitivo al fuego y a la subsiguiente entrega de las armas.

El 18 de septiembre en Cartagena se firmó con bombo y platillo el Acuerdo de Paz, respaldado por diversos líderes de la comunidad internacional. En esa ocasión el comandante de las FARC pidió perdón “por todo el dolor que hemos podido causar”. Por su parte, el presidente Santos, entre lágrimas, hizo un llamado al país a abrir la mente para un nuevo país y les dio la bienvenida a las FARC a la democracia,

pues la idea es que se conformen en un partido político. El 21 septiembre de 2016, día internacional de la paz, en el marco del Debate General de la Asamblea de la ONU, Santos fue contundente, al aseverar que “la guerra en Colombia ha terminado”, arrancando el unánime aplauso de los asistentes.

De ahí, por ejemplo, el ofrecimiento en esa ciudad estadounidense por parte de varios donantes de 80 millones de dólares en términos de ayuda internacional para el desminado en dicho país. La oferta es significativa dado a que Colombia es el segundo del mundo (después de Afganistán) que más armas de este tipo tiene en sus tierras, mismas que desde 1990 registra más de 11.000 víctimas por estos artefactos.

Empero, el 2 de octubre, re realizó un referéndum entre los colombianos que legitimaría y concluiría con este proceso, cuya pregunta fue “¿Apoya usted el acuerdo final para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera?”. En contra de todos los pronósticos, el NO triunfó con el 50,21%, contra el 49,78% (la abstención fue del 60%). Tras conocerse los resultados, reinó la incertidumbre a nivel nacional e internacional en cuanto al futuro del proceso.

El gobierno de Santos no contempló este resultado, el cual se explica porque la parte ganadora del referéndum no confía en las FARC, en el gobierno actual ni avala la amnistía contemplada en el Acuerdo. Al momento de escribir estas líneas el presidente Santos y el expresidente Uribe (promotor por el NO), se encuentran en discusiones para vislumbrar la manera de enfrentar la situación, aunque las FARC señalan que los acuerdos firmados deben ser respetados. En esta línea de acontecimientos, el 7 de octubre se anunció que el Premio Nobel de la Paz será entregado al presidente Santos, lo que puede contribuir a aumentar la capacidad de negociación nacional del galardonado para conseguir el fin de la conflagración más antigua en América Latina.

Destrucción en Siria, huracán en Haití y esperanza ambiental

Tras múltiples negociaciones en Ginebra entre Moscú y Washington D.C., el 12 de septiembre se consiguió un alto al fuego entre las partes beligerantes en Siria. Sin embargo, a tan solo una semana después del acuerdo el régimen del presidente Bashar al-Ásad bombardeó el este de Alepo, reiniciándose con ello los enfrentamientos. El 19 de septiembre se suscitó un ataque por parte de la fuerza aérea siria y/o rusa en contra un convoy de ayuda humanitaria conformado por camiones fletados por la ONU y la Media Luna Roja con un saldo de una docena de muertos.

Este hecho, junto con el bombardeo del 9 de septiembre por parte de fuerzas de coalición (lideradas por Estados Unidos) en donde dejaron de existir cerca de 90 militares del ejército regular sirio, generaron un entorno en donde los combates

entre rusos y estadounidenses en la arena diplomática no dejaron de aumentar. Los desencuentros llegaron a tal grado que el 4 de octubre Estados Unidos cerró el diálogo con Rusia sobre el asunto. Tras ello Rusia vetó una iniciativa franco-española en el Consejo de Seguridad para abordar el asunto. Ello genera, de nueva cuenta, un escenario de incertidumbre cuyo principal efecto es la prolongación y profundización del conflicto en este país asiático, con las múltiples implicaciones humanitarias que ello conlleva.

En agosto de 2016 el Informe El Estado del Clima, cuya elaboración es responsabilidad de la Agencia Nacional de Océanos y Atmósfera de Estados Unidos, informó que el año 2015 batió un nuevo récord en emisión de gases de efecto invernadero e incremento global de las temperaturas, esto significa que ese año fue el más cálido desde que este indicador se contabiliza (1880). Concretamente, el aumento fue de 0,1 °C respecto al 2015, mientras que se espera que el 2016 también marque una cifra inédita al alza.

Como suele ocurrir, catástrofes naturales relacionadas con el cambio climático (como el huracán Matthew que causó cerca de 1.000 muertos en Haití) continuarán afectando a las personas más vulnerables del planeta.

Y para cerrar con noticias alentadoras, el 4 de agosto el Parlamento Europeo ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, conocido como Acuerdo de París. Gracias a ello, al contar con ratificaciones por parte de 55 naciones que suman al menos el 55% de las emisiones contaminantes a nivel mundial, este instrumento jurídico entró en vigor ese mismo día.

Consideraciones finales

Como se aprecia en este compendio, de mayo a octubre del año 2016 la incertidumbre y el conflicto condicionaron y afectaron los alcances de la agenda global del desarrollo. Guerras, catástrofes de origen natural y humano e incluso procesos de auscultación electoral en varios países se impusieron con respecto al espíritu de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en su primer año de vigencia.

Este panorama adverso complicó la identificación de ejercicios de colaboración internacional en pro del desarrollo, cuyos ejercicios más significativos de alcance global fueron sintetizados en este artículo. Como se puede apreciar tras la lectura de estas páginas, existen múltiples plataformas y estrategias para prevenir y afrontar los desafíos que inciden en la vida de los más de 7.000 millones de personas que habitamos el planeta. El reto es que estos esquemas cooperativos sean funcionales y adaptativos respecto a las necesidades añejas y latentes de comunidad internacional, evitando traslapes y, en definitiva, mediante mecanismos más audaces de cooperación internacional que superen a los aquí reseñados.

Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL (2016): “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, A71/L1, 13 de septiembre, Nueva York.
- CESCO (2016): “Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible. Proyecto de declaración ministerial”, E/2016/L.24, 18 de julio, Nueva York.
- CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2016): “Más de 3.100 migrantes han perdido la vida en el Mediterráneo este año”, 3 de agosto, México.
- GENERAL ASSEMBLY (2016): General Debate of the 71st Session, 22 de septiembre.
- KAMAL, Baher (2016): “La Cumbre Humanitaria termina en un gran fiasco”, *Inter Press Service*, 24 de mayo.
- NACIONES UNIDAS (2016): Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016, Naciones Unidas, Nueva York.
- (2016b): Cumbre Humanitaria Mundial. RESUMEN de la Presidencia de la Cumbre preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Estambul.
- OECD (2016): “TOSSD Compendium. For public consultation”, OECD, junio, París.
- (2016b): “Beyond aid: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), a statistical measure for the SDG era”, México, D. F., OECD.

15

Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (mayo a septiembre de 2016)

Monitoring South-South cooperation (May to September 2016)

JAVIER SURASKY*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; AGNU 71; Agenda 2030; América; África; Asia.

RESUMEN La cooperación Sur-Sur se enfrenta a un momento de decisiones: quedarse con el recuerdo de lo que fue o comenzar a asumir que las cosas ya han cambiado y debe renovarse para mantenerse vigente.

KEYWORDS

South-South Cooperation; UNGA 71; 2030 Agenda; America; Africa; Asia.

ABSTRACT South-South Cooperation is facing a turning point moment: to live in the past remembering what it was, or start assuming that things have changed, and then make over to remain relevant.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; AGNU 71; L'Agenda 2030; Amérique; Afrique; Asie.

RÉSUMÉ La Coopération Sud-Sud est confrontée à un moment de décision: perpétuer le souvenir de ce qui elle était ou commencer à admettre que les choses ont changé et elle doit être renouvelée pour rester en vigueur.

* **Javier Surasky** es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (UNIA, España) y en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Introducción

Entre mayo y septiembre la cooperación Sur-Sur (CSS) sigue marcada por intentar adaptarse al Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD) y crear las estructuras necesarias para avanzar hacia la implementación de la Agenda 2030. Desde una posición que ha perdido relevancia a nivel global, salvo casos extremadamente puntuales y en ocasiones difíciles de catalogar, la cooperación que se origina y tiene destino en los países del Sur experimenta problemas ya tradicionales en un marco renovado: a las ya conocidas dificultades en materia de medición, monetarización y construcción de posiciones comunes se suman ahora cuestiones tales como dificultades para actuar basada en datos —debida a las debilidades estadísticas de muchos de los países que ofrecen CSS— o su limitado contacto con actores no gubernamentales, especialmente el sector privado, dada la tradicional centralidad estatal que ha sido parte de su sello.

Paralelamente vemos que la inclusión de las inequidades y la amplitud de la Agenda 2030 hacen que esta, a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), resulte trascendente para los países de renta media, cuya mayor concentración tiene lugar en América Latina. A esto se suma que en esa región, origen de los mayores impulsos a la CSS en los últimos 15 años, ha crecido el número de gobiernos encabezados por partidos proclives a aplicar recetas de economía ortodoxa y menos proclive -en principio- a hacer de la CSS una herramienta privilegiada de su política exterior.

Si incluimos en el análisis los cambios de los precios internacionales de materias primas que durante una década beneficiaron fuertemente a muchos países en desarrollo, se comprende la tendencia hacia la ralentización y pérdida de protagonismo de una CSS que comienza a enfrentar tiempos difíciles.

La CSS en el ámbito universal

A finales de abril el Grupo de Alto Nivel de Apoyo a la Implementación de la Agenda 2030, conformado por los Jefes de Gobierno de 9 Estados, la mayor parte de ellos países en desarrollo: Alemania, Brasil, Colombia, Liberia, Sudáfrica, Suecia, Tanzania, Timor Oriental y Túnez, dio a conocer una declaración conjunta en la que sus integrantes afirmaban:

En nuestros países se han sostenido consultas con diferentes actores y los indicadores (para el seguimiento de los ODS) están siendo analizados. Estrategias de Desarrollo Sostenible y planes para su implementación ya han sido o están siendo definidos en los niveles nacional y local. Algunos de nosotros ya hemos puesto en marcha el trabajo de implementación a través de diálogos amplios, otros han establecido secretariados o comités nacionales, mientras que otros han creado

comités multiactorales para impulsar los esfuerzos de implementación (traducción propia del original en inglés).

Este párrafo refleja una de las mayores preocupaciones que han cortado transversalmente la labor de los países del Sur: crear planes y estructuras que les permitan alinear sus esfuerzos nacionales y su cooperación internacional con las nuevas demandas que surgen de la Agenda 2030.

Junto a esta cuestión surge naturalmente la referida a la disponibilidad de los recursos financieros necesarios para fondar los costes de las acciones que deben llevarse a cabo. Dado que los compromisos resultantes de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Financiamiento del Desarrollo, reunida en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015, abarcan tanto a recursos nacionales como internacionales, ya sean públicos o privados, el rol a jugar en el Sur por los Bancos Multilaterales de Desarrollo —ya sea en sus formas tradicionales como en sus nuevas expresiones— alcanza nueva relevancia.

Al iniciarse mayo se publicó el primer Informe del Grupo de Tareas Interagencial sobre el Financiamiento del Desarrollo de las Naciones Unidas. Allí, se señalan algunos de los principales desafíos que la CSS plantea en materia de financiación del Desarrollo y posibles caminos para realizar su seguimiento en el marco del proceso de Addis Abeba, destacándose las posibilidades que abren a tal fin los ODS 16 y 17, cuestiones asociadas a la monetarización del valor de la CSS, recordando que según lo ha estimado el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas esta representó entre 16.1 y 19.000 millones de dólares en 2011 —cerca del 10% del total de la cooperación internacional— y a la producción de datos comparables entre sí y a lo largo del tiempo (Grupo de Tareas Interagencial sobre el Financiamiento del Desarrollo de las Naciones Unidas, 2016: 71-73).

Entre el 16 y el 19 de mayo se reunió el Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur de las Naciones Unidas, cuyo debate temático refirió a “La contribución de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En su decisión 19/1 “Cooperación Sur-Sur”¹, el Comité incluyó una referencia a que en 2018 se cumplirá el 40º aniversario de la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, invitando a la Asamblea General de la ONU a examinar opciones para su conmemoración.

El 19 de mayo Portugal fue sede del encuentro entre 70 representantes de países de África, América, Asia, Europa y Oceanía que asistieron a la Reunión Internacional

¹ Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/161/79/PDF/N1616179.pdf?OpenElement> [consultado el 24/9/16]. Una de las opciones para conmemorar el acontecimiento es la reunión de una nueva conferencia sobre CSS en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, en la segunda mitad de 2018.

de Cooperación Triangular organizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Camões, Instituto da Cooperação e da Língua de Portugal, cuyo objetivo fue promover el trabajo dentro de esquemas de cooperación triangular para la implementación de los ODS.

Un lugar destacado lo ocupó el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas entre los días 10 y 19 de junio en Nueva York. Si bien se trata de un espacio global y no propio de la CSS, varios países del Sur fueron voluntarios para presentar, por primera vez, informes sobre la implementación de los ODS en el nivel nacional. Si bien es imposible listarlos a todos aquí, sí podemos señalar que hicieron sus exposiciones países de América Latina, el Caribe, Asia y África².

El 29 de junio representantes de más de 30 países de América Latina y el Caribe, de organismos internacionales y de miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) protagonizaron el Primer Diálogo sobre la Cooperación para el Desarrollo organizado por el CAD en Santiago de Chile, donde se destacó el papel que viene jugando la cooperación triangular en la promoción del Desarrollo. En ese contexto Alicia Bárcena señaló el error que significa la inminente graduación de 28 de los 33 países de América Latina, llamando a impulsar un cambio estructural institucional que apoye la Agenda 2030 con nuevas instituciones y alianzas público-privadas.

Poco más tarde, el 11 de julio, tuvo lugar la “Academia de cooperación Sur-Sur y triangular” celebrada en Turín. Se trata de un foro interregional orientado a establecer y coordinar iniciativas estratégicas y de sensibilización política frente a la CSS y triangular, como parte de los esfuerzos por promover los ODS y el Programa de Trabajo Decente de la OIT, sede de esta Academia.

Del 17 al 22 de julio se reunió la UNCTAD 14, cuyo informe final se titula “de las decisiones a las acciones”, y allí se afirma que:

Aun cuando los países desarrollados deberían seguir siendo una fuente principal de financiación para el Desarrollo, los países en Desarrollo que estén en condiciones de hacerlo también deben desempeñar un papel más activo en la financiación del Desarrollo, especialmente a través de diversos mecanismos Sur-Sur. La aparición de nuevos Bancos de Desarrollo Sur-Sur ofrece un nuevo comienzo para la financiación alternativa a largo plazo (párrafo 98).

Como evento paralelo el 19 de julio se realizó el encuentro “Midiendo y reportando la Cooperación Sur-Sur: ¿Cómo entender la contribución de la CSS al logro de los

² Para ver detalles en torno a los países que presentaron informes voluntarios y su contenido y conocer la lista de los países que presentarán sus informes voluntarios en el próximo Foro Político de Alto Nivel de la ONU, puede visitar la siguiente página: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>

ODS?”, donde el tema central fue el problema de producir y gestionar datos relacionados con la CSS.

El 26 de julio el secretario general de la ONU publicó su informe sobre el estado de la CSS³, que comienza señalando que:

La necesidad de una mayor cooperación entre los países en desarrollo está cobrando una nueva significación en el panorama del desarrollo mundial. En particular, el papel de la cooperación Sur-Sur se pone de relieve en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase la resolución 70/1 de la Asamblea General), el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 -2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (véase la resolución 69/313 de la Asamblea General) y el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Cuatro días más tarde, nuevamente el secretario general publicaba un informe que debía de haber sido relevante para esta sección: el Informe de seguimiento de los ODS, preparado por la División de Estadísticas de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización, no incluye sin embargo referencia alguna a la CSS.

El 17 y 18 de septiembre se realizó en Venezuela, bajo el lema “Paz, Soberanía y Solidaridad para el Desarrollo”, la XVII Cumbre del Movimiento de No Alineados (MNOAL) de la que resultó la Declaración de Margarita, cuyo párrafo 17 está dedicado a la CSS y repite fórmulas que van quedando superadas por el paso del tiempo:

[Los Estados] reiteran que la cooperación Sur-Sur es un elemento importante de la cooperación internacional para el Desarrollo Sostenible de sus pueblos, como complemento y no como un sustituto de la cooperación Norte-Sur, que permite la transferencia de tecnologías apropiadas, en condiciones favorables y términos preferenciales. En este sentido, reafirmaron que la cooperación Sur-Sur es una expresión de la solidaridad y la cooperación entre los pueblos y países del Sur, lo que contribuye a su bienestar nacional, guiada por los principios de respeto a la soberanía, la apropiación y la independencia nacional, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo.

El recorrido se cierra con la sesión de Debate General que tiene lugar cada año al abrirse un nuevo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU. En esta oportunidad se trata del 71º periodo ordinario, que tuvo lugar durante la cuarta semana de septiembre, y señalamos aquí algunas alusiones a temas de cooperación Sur-Sur tomadas de los representantes de diferentes países:

3 Disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F71%2F208&Lang=S [consultado el 26/9/16].

Solo cuando consigamos entender debidamente las repercusiones de la sostenibilidad se podrá avanzar en la reducción de la pobreza, la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, el cambio climático y otros numerosos frente. Solo en ese momento se podrá promover el reparto equitativo y un desarrollo verde. Solo así podemos asegurar que el desarrollo es verdaderamente sólido y sostenible (Li Keqiang, premier de la República Popular China).

La cooperación internacional, ya sea Norte-Sur, Sur-Sur, o triangular, es un factor esencial y puede servir como un impulso universal para transformar nuestro mundo (General Prayut Chan-o-cha, primer ministro del Reino de Tailandia).

El poder no es solo militar y financiero, es -ante todo- el dominio sobre las ideas. El poder es hegemónico por su capacidad de generar consensos, sentidos comunes, y explicar nuestra historia y nuestro entorno. Para hacerlo, el poder hegemónico se apropia de las palabras que usamos todos, las dota de contenidos, para así imponer una agenda política y moral al planeta. Es por esto que desde el Sur, desde la periferia, debemos disputar el significado de los grandes conceptos a los que se hacen a menudo referencia en esta Asamblea General (Guillaume Long, ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador).

La CSS en América Latina y el Caribe

El 16 de abril un terremoto de 7,8 grados afectó a Ecuador. El canciller ecuatoriano Guillaume Long agradeció la ayuda enviada a ese país por las naciones integrantes de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), señalando que había representado el 82% del agua recibida durante la emergencia, el 83% de los vehículos aéreos y terrestres, el 60% de talento humano, el 26% de carpas y el 32% de los alimentos.

Al inicios de mayo se realizó una nueva reunión del Grupo del Mercado Común del Mercosur, que esta vez tuvo como ejes principales en su agenda el análisis de la actual situación del Fondo de Convergencia Estructural Mercosur (Focem) y donde se confirmó la realización de una reunión técnica entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico que se realizó el 20 de mayo en Lima, donde ambas partes decidieron iniciar el trabajo a nivel técnico de intercambio de información y estado de situación con la meta de identificar potenciales iniciativas para el trabajo conjunto.

Los días 18 y 19 de mayo la CEPAL fue sede del “Seminario Internacional Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Construcción de Futuros para América Latina y el Caribe”, presentado como un espacio de reflexión acerca de los desafíos de la construcción de futuro planteados por los ODS. Ese mismo día publicó la “Propuesta de Líneas de Acción del Comité de Cooperación Sur-Sur para el periodo 2016-2018”, preparado por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo dado que ese país asumiría la presidencia del cuerpo, sucediendo a Perú, durante el

trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL, cuyas sesiones se iniciaron unos pocos días después, el 23 de mayo de 2016.

Las líneas de acción allí sugeridas eran:

1. Intercambio de experiencias en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
2. Promoción de asociaciones de múltiples actores para la cooperación Sur-Sur.
3. Intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre metodologías y medición de la cooperación Sur-Sur.

Los dos elementos más destacados que dejó el nuevo periodo de sesiones de la CEPAL fueron la publicación de su documento de posición titulado “Horizontes 2030: la igualdad en el centro del Desarrollo Sostenible” (CEPAL, 2016) y la creación del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. El documento marca un paso más hacia la definición de una nueva aproximación al concepto de Desarrollo centrada en la consideración de brechas estructurales que viene siendo impulsado desde la CEPAL en los últimos años, coincidiendo con la llegada a su Secretaría Ejecutiva de Alicia Bárcena.

Se definió además que, un mes antes de la realización de dicho Foro, la Secretaría de la CEPAL publicará un informe de progreso como aporte regional al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible —principal instancia global de seguimiento de la nueva agenda global de Desarrollo— y al Foro sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo del ECOSOC. Esos informes serán además insumos para la elaboración de un segundo informe cuatrienal de seguimiento que también elaborará la CEPAL.

El nuevo foro regional debe asegurar una participación institucionalizada de los múltiples actores interesados, incluidos las organizaciones de la sociedad civil, los ámbitos académicos y el sector privado y, si bien está llamado a aprovechar los mandatos y plataformas existentes y a invitar a otros organismos regionales y subregionales e instituciones financieras internacionales para que participen en sus reuniones, claramente demuestra que la CEPAL ha tomado la delantera como referente regional de los ODS por sobre otras instancias que disputaban ese espacio, o que pretendieron el algún momento hacerlo, como la CELAC.

En el marco de las actividades realizadas en torno a las sesiones de la CEPAL, México anunció la instalación de su Comité Técnico Especializado de los ODS para trabajar en su implementación a nivel nacional, sumándose así al camino ya emprendido por países como Colombia, El Salvador y Panamá y que luego sería seguido por otros como Chile y Argentina.

En otro ámbito de relevancia para la región, el 25 de mayo San Salvador fue escenario de un taller coorganizado por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento

para la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Dirigido a evaluar la primera fase de implementación del Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular, participaron del encuentro representantes de los cinco países que forman el Comité Asesor en Sistemas de Información del PIFCSS —Chile, Ecuador, El Salvador, México y Perú— junto a Honduras y Uruguay, especialmente invitados al encuentro.

Ya en junio, el día 4 se reunió la VII Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe y adoptó la Declaración de La Habana, donde hay repetidas referencias a la necesidad de fortalecer la cooperación al interior del grupo y a la Agenda 2030 como marco de labor.

El día 9 del mismo mes, República Dominicana dio un importante paso al presentar su “Inventario de Experiencias de Cooperación Internacional de República Dominicana”, documento que recoge las buenas prácticas nacionales en materia de CSS a través del cual el país se ubica no solo como socio receptor de la misma sino como potencial oferente.

Los días 14 y 15 de junio se reunió en El Salvador el Primer Taller Regional “Evaluando la Situación de la Planificación y Financiamiento para el Desarrollo: Encuentros y Desencuentros”, como parte de las actividades asociadas al lanzamiento del Proyecto Piloto para el Fortalecimiento del Uso de Marcos de Resultados, que se enmarca a su vez en el trabajo de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo.

Exactamente en las mismas fechas el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI), el Overseas Development Institute (ODI) del Reino Unido y la red de *think tanks* Southern Voice organizaron en Bogotá los diálogos regionales de América Latina sobre los 1.000 días de los ODS. En este evento participaron cerca de 50 invitados representantes de gobiernos, sociedad civil, academia y sector privado de los países de Latinoamérica y el Caribe debatiendo estrategias para una implementación multiactoral de la Agenda 2030 en la región.

El último día del mes, 18 países latinoamericanos se reunieron en Costa Rica en el “Taller de Cooperación Descentralizada en Iberoamérica: Una mirada desde la Cooperación Sur-Sur”, convocado por la Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería de Costa Rica y el Pifcss.

El 21 de julio, en el marco de la 5ª Reunión Bienal de Alto Nivel del Foro de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, el PIFCSS organizó el evento “Gestionando la cooperación triangular en Iberoamérica. Prácticas y herramientas lideradas por los países” donde representantes de los países iberoamericanos disertaron sobre sus experiencias de cooperación triangular.

Unos días más tarde, el 26 de julio, se llevó a cabo en Madrid la Segunda Reunión del Comité Técnico Intergubernamental del PIFCSSS donde se destacaron los temas de

medición de la CSS y comenzaron los debates en torno a su rol en la Agenda 2030. En ese encuentro se hizo entrega de los premios a los trabajos ganadores de la primera edición del Premio Iberoamericano a la Investigación en Cooperación Sur-Sur y Triangular.

Siguiendo con sus actividades, el PIFCSS reunió los días 10 y 11 de agosto en Cartagena de Indias a representantes técnicos de Argentina, Colombia, Brasil, Chile y Panamá, países miembros de su Grupo de Referencia sobre formación, capacitación e intercambio estructurado de experiencias sobre CSS y Triangular, a los que se sumaron El Salvador, España, México, la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ), la Universidad de San Martín (Argentina) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como invitados especiales. El taller “Construcción del Programa Estructurado de Formación sobre gestión de la Cooperación Sur-Sur y Triangular” buscó entonces determinar los elementos fundamentales de contenido y metodología que formarán parte del Programa Estructurado de Formación, así como discutir los principales hallazgos incluidos en el diagnóstico de las prioridades y retos de la formación en cooperación Sur-Sur y triangular en Iberoamérica surgidos de una consultoría contratada por el propio Programa.

El 28 de julio Chile presentó su primera Política y Estrategia de Cooperación Internacional para el Desarrollo “Chile Cooperera”, documento que establece la línea de base para proyectar políticas de cooperación y contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030.

La CSS en Asia

El 12 de mayo tuvo lugar en Doha la séptima reunión ministerial del Foro de Cooperación China-Estados Árabes (Fccea), un foro que ha sido considerado como ejemplo para la CSS por el secretario general de la Liga Árabe, Nabil al-Araby.

Los días 12 y 13 de junio en Yokohama se reunió el Foro Internacional por Asia y el Pacífico Sustentable. Bajo el lema “Transformando conocimiento en acciones hacia el 2030 y más allá”. Centrado en el debate sobre tecnologías y con escasas referencias a la CSS, las conclusiones del encuentro señalan que “La mayor parte de las tecnologías necesarias (para lograr el Desarrollo Sostenible) ya existen. Varias tecnologías beneficiosas no son ‘de punta’ y el intercambio de tecnologías Sur-Sur y triangular puede jugar un papel significativo” (ISAP, 2016: 9).

El 21 de julio la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (ESCAP, por sus siglas en inglés) y la Oficina de las Naciones Unidas del Alto representante de los Países menos Desarrollados, países mediterráneos en Desarrollo y pequeños Estados insulares en Desarrollo se encontraron en la 5ª Reunión de Alto Nivel Bianaual del Foro de Cooperación al Desarrollo para debatir sobre “La adaptación

de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el rol de la Cooperación al Desarrollo en Asia y el Pacífico”. El objetivo es crear un espacio para discutir la implementación de la nueva agenda en la región. En el discurso de Shamshad Akhtar⁴, Secretaria Ejecutiva de la ESCAP, sostuvo que:

Los países de la región han expandido sus actividades de Cooperación Sur-Sur durante las décadas pasadas. Los dos mayores contribuyentes Sur-Sur en la región, Turquía y China, dedicaron más de 3.6 mil millones y 3.4 mil millones respectivamente como Cooperación Sur-Sur en 2014. La Cooperación Sur-Sur tiene un enorme potencial en Asia Pacífico y más allá para generar beneficios mutuos y crear nuevos mercados (traducción propia del original en inglés).

La ESCAP también impulsó la reunión, entre el 24 y el 26 de agosto en Bangkok, de la conferencia “Transformando las estadísticas oficiales para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” donde expertos técnicos debatieron sobre los caminos y medios para trabajar de manera conjunta por el fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales a fin de poder dar respuesta a las demandas que surgen de la Agenda 2030 en materia de datos.

El 6 y 7 de septiembre la República Democrática de Laos fue sede de la 28^a y 29^a Cumbre de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). Manteniendo la práctica de no incluir referencias directas a la CSS que es casi una continuidad en el tiempo y la región como un todo, el documento final de ese encuentro se limita a referencias a la “cooperación regional” y a señalar la necesidad de encontrar puntos de contacto entre la Agenda 2030 y la Agenda 2025 de la Asean.

La CSS en África

Los días 17 y 18 de julio tuvo lugar en Kigali el 27^o Periodo de Ordinario de Sesiones de la Asamblea de la Unión Africana, donde se adoptó la Decisión sobre el Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés) en la que se toma nota “de la importancia del Foro para el Desarrollo Rural en África como una plataforma para involucrarse en un diálogo sobre Desarrollo inclusivo y transformación rural así como sobre cooperación Sur-Sur”. Es esa la única referencia al tema que resulta del encuentro.

El 27 y 28 de agosto se realizó en Nairobi la sexta edición de la Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo Africano (TICAD, por sus siglas en inglés). Esta reunión, que por primera vez fue realizada en suelo africano, convocó a 32 Jefes de Estado africanos con el Primer Ministro del Japón, junto a los cuales estuvieron

⁴ Disponible en <http://www.unescap.org/speeches/keynote-development-cooperation-forum-2016> [consultado el 26/9/16].

presentes representantes de diversos sectores interesados en el Desarrollo africano”. El lema elegido fue “Impulsando la agenda de Desarrollo Sostenible de África: La alianza TICAD para la prosperidad compartida”.

Surgieron de esa reunión dos documentos: la Declaración y el Plan de Acción de Nairobi. El primero de ellos, al referirse a los principios que sirven de guía al trabajo del TICAD menciona el trabajo en esquemas multiactorales y, dentro del mismo, hace referencia a la promoción de “la Cooperación Sur-Sur y triangular dentro de los marcos establecidos por los programas de Desarrollo nacionales y regional” (traducción propia del original en inglés).

Conclusiones

La CSS está perdiendo relevancia en los debates mundiales o, al menos está perdiendo presencia, que no es lo mismo. La ausencia de referencias específicas a la CSS en las propias regiones del Sur, salvo la excepción de América Latina, donde instituciones como la CEPAL y el PIFCSS siguen defendiendo su valor diferencial, es un hecho que no por repetido deja de ser preocupante.

No se trata de presagiar la “desaparición de la CSS”. Muy por el contrario, esta seguirá su camino con mayor o menor impulso, sino de que se vayan desdibujando las líneas que hacen de la misma una modalidad particular de Cooperación para el Desarrollo. Lo que pueda efectivamente acontecer dependerá en gran medida de que la CSS encuentre un lugar en el que pueda actuar de manera particular y con ventajas respecto de otras formas de cooperar en el marco de los procesos de implementación de los ODS.

El imperativo impuesto por la propia Agenda 2030 de lograr esos objetivos tanto a escala global como regional y nacional parece dejar un amplio terreno fértil al respecto, pero por otro lado la necesidad de integrar a actores no estatales en los procesos de promoción del Desarrollo y avanzar hacia el trabajo dentro de alianzas multiactores puede chocar contra una cooperación construida desde una centralidad estatal muy fuerte.

Los problemas de avanzar hacia más y mejores datos para trabajar sobre ellos también pueden tensionar a la CSS y su capacidad de exponerse como una opción de trabajo dada la escasa capacidad de muchas oficinas de estadísticas de los gobiernos oferentes (y receptores) de la misma.

Las posibilidades que abre empezar a trabajar en el marco de una agenda que se presenta mucho más amplia que su antecesora, donde temas clave para los países del Sur como la desigualdad han sido ahora incluidos, también parece funcionar como un aliciente para ir en la búsqueda de donantes tradicionales, capaces de movilizar recursos financieros que difícilmente puedan ponerse a disposición a través de

esquemas de CSS, salvo unas pocas excepciones como pueden ser China, Turquía o las monarquías petroleras árabes.

En el nuevo contexto mundial la CSS está perdiendo ese atractivo que la acompañó durante la última década. Ya no es imprescindible hacer menciones a ella en todo encuentro multilateral y mucho menos halagarla. Tal vez más que una nueva realidad sea la asunción de una verdad que siempre estuvo allí y que muchos no pudieron —y otros no quisieron— ver.

El ciclo de “buenos vientos” para la CSS está terminado y, quienes han tenido responsabilidades de conducirla durante aquellos años felices deberán hacerse responsables por no haber podido aprovecharlos para construir posiciones más fuertes en favor del Sur, una mejor institucionalidad, procesos más abiertos para su gestión.

Ahora, habrá que defender los espacios ganados y remar contra la corriente. No es imposible si se toma real medida de dónde estamos y se acuerda, finalmente, un rumbo de navegación claro, compartido y enmarcado en el nuevo mapa de la cooperación que establece la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Bibliografía

- CEPAL (2016): *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del Desarrollo Sostenible*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, disponible en <http://periododesesiones.cepal.org/36/es/horizontes-2030-la-igualdad-centro-desarrollo-sostenible> [consultado el 22/9/16].
- (2016b): *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- GRUPO DE TAREAS INTERAGENCIAL SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (2016): *Addis Abeba Action Agenda: Monitoring commitments and actions. Inaugural Report*, Nueva York, Naciones Unidas, disponible en http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/03/Report_IATF-2016-full.pdf [consultado el 22/9/16].
- ISAP (2016): *Translating Knowledge into Actions towards 2030 and beyond. Summary Report*, Institute for Global Environmental Strategies-United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability, disponible en http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/6695/attach/ISAP_report_e_0805_1p_fin.pdf [consultado el 23/9/16].
- OFICINA PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE LAS NACIONES UNIDAS (2016): *Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development*, Nueva York, Naciones Unidas, disponible en [http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/e-library%20docs/Good%20Practices%20in%20South-South%20and%20Triangular%20Cooperation%20for%20Sustainable%20Development\(1\).pdf](http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/e-library%20docs/Good%20Practices%20in%20South-South%20and%20Triangular%20Cooperation%20for%20Sustainable%20Development(1).pdf) [consultado el 24/9/16].

reseñas

Development Discourse and Global History: From Colonialism to the Sustainable Development Goals

ARAM ZIAI

Routledge, Londres, 2015

En 1986 Naciones Unidas aprobaba la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo: 30 años después este derecho está aún lejos de ser universalmente garantizado. En un momento en el que las agendas de desarrollo globales —Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) y Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)— se solapan y siguen apuntando hacia un horizonte siempre lejano, la reflexión crítica en torno al desarrollo es más necesaria que nunca: ¿qué está fallando? En su obra *Development Discourse and Global History*, Aram Ziai propone una profunda reflexión en torno a la aparición de los discursos del desarrollo tras la Segunda Guerra Mundial, a su evolución y a los contradictorios efectos que los mismos han tenido en la práctica. Siguiendo la senda marcada por Arturo Escobar con la obra *Encountering Development* (1995), Ziai muestra las asunciones autoritarias, eurocéntricas y despolitizantes (pp. 218-228) implícitas en las propuestas que han guiado las prácticas del desarrollo desde mediados del siglo XX hasta nuestros días. Así, el autor concluye que una lógica supuestamente encaminada a generar cambio en pro de una mayor justicia y equidad, paradójicamente ha redundado en el reforzamiento de las dinámicas de poder derivadas de la Segunda Guerra Mundial.

Basándose en la obra del filósofo francés Michel Foucault, el libro realiza un análisis de los discursos del desarrollo más influyentes durante la segunda mitad del siglo XX. El autor estructura la obra en cuatro partes. La primera, ofrece una sencilla introducción teórica al análisis del discurso post-estructuralista y a la forma de aplicarlo en el ámbito del desarrollo. Se trata de una introducción muy adecuada para todo aquel lector que quiera comprender los fundamentos de esta perspectiva crítica. La segunda, se centra en la aparición del concepto de “desarrollo” tras la Segunda Guerra Mundial y explica cómo un nuevo discurso (una nueva forma de comprender el mundo y de actuar en él) se estructuró en torno al mismo. Ziai muestra los paralelismos, las continuidades y las diferencias entre los precedentes discursos coloniales y las nuevas propuestas centradas en el desarrollo. En la tercera parte analiza cómo este discurso ha ido evolucionando durante la segunda mitad del siglo XX, adaptándose a los cambios económicos, políticos y sociales, pero manteniendo a su vez una estructura discursiva estable. Para ello se repasan y comparan, por ejemplo, las propuestas del Banco Mundial y del PNUD, así como los ODM y los ODS. Finalmente la cuarta parte del libro reflexiona sobre las aportaciones que el análisis crítico del discurso ha realizado al debate crítico sobre el desarrollo.

Cabe destacar cuatro razones que hacen de este libro una valiosa contribución a los estudios sobre desarrollo. La primera es la adecuada estructura del libro y lo fácil que resulta su lectura. El lector interesado en el análisis del discurso post-estructuralista aplicado al desarrollo encontrará en esta obra materiales de gran utilidad y fácil comprensión. La segunda razón es la amplitud histórica del análisis que Ziai realiza: su reflexión comienza con los discursos del periodo colonial y repasa la evolución de la conceptualización del desarrollo hasta nuestros días. Ello ofrece al lector crítico una muy amplia, a la vez que profunda, perspectiva del discurso del desarrollo. La tercera razón es que el análisis propuesto en este libro está basado en una meticulosa lectura de los documentos que de manera más importante han influido en el diseño de las políticas de desarrollo. Es decir, Ziai realiza una profunda crítica de calado teórico, pero aporta abundante evidencia empírica para defender sus argumentos y conclusiones. La cuarta razón, y tal vez la más importante, es que la perspectiva post-estructuralista permite al autor llegar a conclusiones que de otra manera resultan difíciles de alcanzar. El autor defiende de manera convincente la idea de que, debido a sus asunciones más profundas y al efecto de estas a la hora de implementar propuestas prácticas, el discurso del desarrollo en pro de la transformación y el cambio ha redundado en su contrario. Esta conclusión transforma radicalmente el debate sobre el desarrollo: asumiendo la perspectiva de Ziai, la pregunta vertebradora del mismo ya no es “¿Cómo se promueve el desarrollo?”, sino “¿Qué estamos asumiendo irreflexivamente, y por lo tanto perpetuando, cuando hablamos de desarrollo?”.

Curiosamente, el único aspecto negativo que de este libro cabe destacar es precisamente consecuencia de esta cuarta razón. Las conclusiones alcanzadas por Ziai nos enfrentan a una problemática mucho más compleja, en base a la cual resulta difícil proponer cambios y soluciones prácticas a corto plazo. No se trata de rediseñar una serie de prácticas (políticas, estrategias, etc.) para hacerlas más eficaces: dado que la perspectiva del desarrollo deriva en su contrario, de lo que se trata es de encontrar una nueva lógica que guíe la lucha contra la pobreza, la injusticia y la falta de equidad. El problema es que Ziai no ofrece propuestas prácticas alternativas a la lógica del desarrollo: simplemente invita al lector a afrontar el reto de pensar dichas alternativas (p. 231). Se trata, sin duda alguna, de un reto nada fácil de abordar que más de uno considerará fuera de lugar, aunque cabe preguntarse si alcanzar los ODS para 2030 es más factible y realista, máxime si aceptamos, con Ziai, que dicha lógica nos lleva a su contrario.

En definitiva el libro de Aram Ziai es una muy valiosa aportación a los estudios críticos del desarrollo, basada en el riguroso examen de los documentos que han vertebrado el intento de promover el desarrollo desde mediados del siglo XX hasta el presente. Cualquier lector interesado en adentrarse en el ámbito de la crítica del discurso del desarrollo encontrará en este libro una adecuada forma de conseguirlo.

*Juan Tellería*¹

1 Juan Tellería es investigador postdoctoral, Department of Government, Universidad de Essex, Instituto HEGOA, Universidad del País Vasco.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- 】 Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- 】 La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- 】 En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- 】 Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- 】 Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- 】 Las notas irán siempre a pie de página.
- 】 Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: Título del libro, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: La encrucijada del desarrollo humano, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.

ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", Nombre de la revista, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- 】 Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

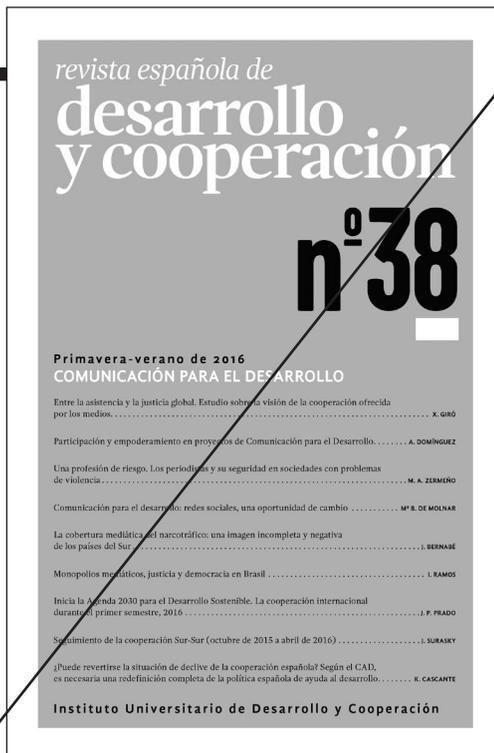
PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie “Desarrollo y Cooperación” *Coediciones IUDC-Los Libros de la Catarata*

- NARROS, Andrés: *La comedia de la cooperación internacional*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- GÓMEZ, Carlos: *El colapso de los microcréditos en la cooperación al desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- ECHART, E.; CABEZAS, R. y SOTILLO, J. A. (coords.): *Manual para la elaboración de investigaciones en cooperación para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- OJEDA, Tahina: *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- ALONSO, José Antonio, BRINGEL, Breno, CORNAGO, Noé, ECHART, Enara, PRADO LALLANDE, Juan Pablo, OJEDA, Tahina (coord.), SOTILLO, José Ángel (dir.) y SURASKY, Javier: *Antología del Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2015.
- AYLLÓN, Bruno, OJEDA, Tahina y SURASKY, Javier (coords.): *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- PREBISCH, Raúl: *Los caminos del desarrollo. Lecciones*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- BARDI, Ugo: *Los límites del crecimiento retomados*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- RÍOS, Xulio (coord.): *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- SANTAMARÍA, Antonio y GARCÍA BURGOS, Jorge (coords.): *Regreso al futuro. Cultura y desarrollo en África*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- AYLLÓN, Bruno y OJEDA, Tahina (coords.): *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- POSTEL-VINAY, Karoline: *G-20. Laboratorio de un mundo emergente*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- PÉREZ GALÁN, Beatriz (ed.): *Antropología y desarrollo. Discurso, práctica y actores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- CAPARRÓS, Neus; RAYA, Esther; LARRAZ, Irene, PEÑA, Giovanna Brito: *La experiencia de la cooperación al desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- Evaluación de proyectos de Ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- LEYRA, Begoña: *Las niñas trabajadoras. El caso de México*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

-
- SOTILLO, José Ángel: *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2011.
- DE LA FUENTE, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- FONSECA JR, Gelson: *El interés y la regla, Multilateralismo y Naciones Unidas*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene y TEIJO GARCÍA, Carlos (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2009.
- CÁRDENAS, Laura.: *Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2009.
- TOLEDANO, Juan Manuel; GUIMARAES, João; ILLÁN, Carlos; FARBER, Vanina: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- ECHART, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- COSCIONE, Marco: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- PUERTO, Luis Miguel (coord.): *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- DERVIS, Kemal y PAJÍN, Leire: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- CAIRO, Heriberto; PRECIADO, Jaime; y ROCHA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- SOTILLO, José Ángel y AYLLÓN, Bruno: *América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- BERNABÉ, Javier (coord.): *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara y SANTAMARÍA, Antonio (coords.): *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.

-
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- CHANG, Ha-Joon: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswald: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2002. (Agotado)
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2001. (Agotado)
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999. (Agotado)
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Españoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998. (Agotado)
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 25 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 40 dólares USA |

Datos personales

Nombre y apellidos _____
 Empresa / Institución _____
 Dirección _____ Tel. _____
 Código postal _____ Ciudad _____
 Correo electrónico _____ Factura: Sí No CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
 Dirección de la Agencia _____
 Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad Código sucursal Dígito control Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que, a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de

Atentamente,
 Fecha _____ Firma _____

Enviar a:
IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14

