

# Cooperación internacional y Movimientos sociales emancipadores: bases para un encuentro necesario



Gonzalo Fernández  
Silvia Piris  
Pedro Ramiro

**Gonzalo Fernández:** Coordinador general del Instituto Hegoa e integrante del Grupo de investigación *Cooperación crítica y Movimientos Sociales* de dicho instituto. Ha trabajado durante ocho años (2001-2009) en la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco, asumiendo primero la responsabilidad del área de Centroamérica para posteriormente ser el responsable de Planificación, Estrategias, Programas y Convenios de dicha administración. Mantiene estrechas relaciones con movimientos sociales de carácter internacional y ha publicado diferentes documentos sobre su relación con la cooperación. Ha escrito diferentes artículos y capítulos en libros colectivos.

**Silvia Piris:** Coordinadora del Grupo de investigación *Cooperación crítica y Movimientos Sociales* del Instituto Hegoa desde el año 2010. Trabajó en la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco como responsable del Área de Centroamérica y de la Unidad de Género. Feminista y con formación en políticas de igualdad, ha trabajado en este ámbito tanto en la administración pública como en la consultoría.

**Pedro Ramiro:** Doctor en Ciencias Químicas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Desde al año 2005 forma parte del Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL) - Paz con Dignidad, del que actualmente es coordinador. Coautor de los libros: *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas transnacionales* (Icaria 2009), *Pobreza 2.0. Empresas, estados y ONGD ante la privatización de la cooperación al desarrollo* y *Diccionario crítico de empresas transnacionales* (Icaria 2013), así como de diferentes capítulos en libros colectivos, informes de investigación y artículos en revistas.

Esta publicación se enmarca dentro del trabajo del Grupo de investigación *Cooperación crítica y Movimientos sociales* del Instituto Hegoa, y más concretamente, de un proceso de investigación que tiene como objetivo final la generación de una nueva agenda de cooperación, para y desde los movimientos sociales, que busque su fortalecimiento.

Este libro, a partir de la identificación del carácter emancipador de los movimientos sociales, realiza una revisión crítica de la agenda de cooperación hegemónica, identificando cuáles han sido las razones para el desencuentro entre esta y los movimientos sociales emancipadores. A partir de este análisis, se identifican las claves que pueden orientar una cooperación que sea herramienta para el fortalecimiento de estas formas específicas de acción colectiva. Así se defiende la tesis de que la cooperación internacional debe asumir, como una de sus prioridades, la alianza con los movimientos sociales emancipadores, y se establecen las bases para avanzar en este sentido.

Cooperación internacional y  
movimientos sociales emancipadores:  
bases para un encuentro necesario



Gonzalo Fernández  
Silvia Piris  
Pedro Ramiro

Financiado por:



Esta publicación es fruto del proyecto aprobado por Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco en su convocatoria de proyectos FOCAD 2010, bajo el título: «Avanzar hacia una agenda transformadora de cooperación para el desarrollo a través del fortalecimiento de los movimientos sociales».

Editado por:



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

UPV/EHU

Edificio Zubiria Etxea

Avenida Lehendakari Agirre, 81 • 48015 Bilbao

Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40

[hegoa@ehu.es](mailto:hegoa@ehu.es)

UPV/EHU

Centro Carlos Santamaría

Plaza Elhuyar, 2 • 20018 Donostia-San Sebastián

Tel.: 943 01 74 64 • Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU

Biblioteca del Campus, Apartado 138

Nieves Cano, 33 • 01006 Vitoria-Gasteiz

Tel.: 945 01 42 87 • Fax: 945 01 42 87

Cooperación internacional y movimientos sociales  
emancipadores: bases para un encuentro necesario

Autoría: Gonzalo Fernández, Silvia Piris y Pedro Ramiro.

Impresión: Lankopi, S.A.

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Primera edición: junio de 2013

Depósito Legal: Bi-917-2013

ISBN: 978-84-89916-80-7



Except where otherwise noted, this work is licensed under

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra con libertad, siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

# Índice general

Prólogo	7
Presentación	13
<b>Capítulo I. Los movimientos sociales como sujetos estratégicos de emancipación</b>	19
1.1. La crisis como fenómeno civilizatorio	22
1.1.1. La crisis a debate: diagnósticos y propuestas	22
1.1.2. La crisis civilizatoria del proyecto de la modernidad capitalista	25
1.1.3. La vulnerabilidad sistémica como resultado de la modernidad capitalista	34
1.2. Bifurcación civilizatoria y horizontes emancipatorios	44
1.2.1. Bifurcación civilizatoria: la apuesta por la emancipación	44
1.2.2. Ideas-fuerza de los horizontes emancipatorios	47
1.3. Relevancia estratégica de los movimientos sociales emancipadores	55
1.3.1. Papel de los movimientos sociales en las lógicas emancipatorias	56
1.3.2. Definición de Movimiento Social Emancipador	60
<b>Capítulo II. Los movimientos sociales emancipadores en la Agenda oficial de cooperación internacional: análisis crítico</b>	63
2.1. Análisis de la relación de los referentes teóricos del desarrollo humano y de la sostenibilidad con los movimientos sociales emancipadores	67
2.1.1. Conceptos-clave de los enfoques de desarrollo humano y sostenibilidad	67
2.1.2. Los movimientos sociales emancipadores en el enfoque de desarrollo humano sostenible	77
2.2. Análisis de la relación realmente existente entre la cooperación internacional y los movimientos sociales emancipadores	83

2.2.1. Relación entre los movimientos sociales emancipadores y la Agenda oficial de cooperación internacional	87
2.2.2. Relación entre movimientos sociales emancipadores y la cooperación que tiende al desarrollo humano sostenible	122
2.2.3. Diagnóstico de la relación entre movimientos sociales emancipadores y cooperación descentralizada del Estado español	137
<b>Capítulo III. Crisis y cooperación internacional: perspectivas poco favorables para los movimientos sociales emancipadores</b>	183
3.1. Crecimiento económico y capitalismo inclusivo	186
3.1.1. Crisis, pobreza y cooperación internacional	186
3.1.2. El crecimiento económico, eje de la lucha contra la pobreza	192
3.1.3. El paradigma del capitalismo inclusivo	198
3.2. Las empresas transnacionales	206
3.2.1. RSC, del marketing a la innovación	206
3.2.2. Nuevos negocios inclusivos en la base de la pirámide	209
3.2.3. RSC y cooperación internacional	213
3.3. Los Estados y organismos internacionales	216
3.3.1. La AOCI al servicio del sector privado	216
3.3.2. Ámbitos no conflictivos y coherencia de políticas	226
3.4. La sociedad civil organizada	231
3.4.1. La limitada participación de la sociedad civil organizada	231
3.4.2. Las relaciones de las ONGD con el sector privado	236
<b>Capítulo IV. Aproximaciones a una Agenda de cooperación internacional desde y para los movimientos sociales emancipadores</b>	245
4.1. Reflexiones finales: otra cooperación internacional es posible y necesaria	247
4.2. Bases para una Agenda alternativa de cooperación internacional	255

---

Índice de figuras	273
Índice de cuadros	277
Siglas y abreviaturas	281
Bibliografía	285
<b>Anexos</b>	<b>305</b>
Anexo 1. Agencia andaluza de cooperación internacional para el desarrollo: cuadro y documentación analizada	307
Anexo 2. Agencia asturiana de cooperación al desarrollo: cuadro y documentación analizada	313
Anexo 3. Agencia catalana de cooperación al desarrollo: cuadro y documentación analizada	319
Anexo 4. Agencia de emigración y cooperación internacional de las Illes Balears: cuadro y documentación analizada	327
Anexo 5. Agencia extremeña de cooperación internacional para el desarrollo: cuadro y documentación analizada	332
Anexo 6. Agencia vasca de cooperación para el desarrollo: cuadro y documentación analizada	338





## Prólogo



Este libro que comienzas a leer tiene un carácter singular e innovador en sus análisis y propuestas, puesto que vincula las visiones y necesidades de los movimientos sociales emancipadores con las potencialidades de una nueva cooperación internacional, más vinculada con la solidaridad entre los pueblos que con las agendas oficiales de los organismos internacionales.

No obstante, no parte de cero, sino que da continuidad a uno de los principales ejes del trabajo desarrollado por el Instituto Hegoa desde sus inicios, a finales de los años 80. En este sentido, profundiza la línea de trabajo centrada en el análisis crítico de la cooperación internacional y de los procesos de desarrollo que ésta ha impulsado. En su trayectoria, Hegoa ha reflexionado sobre el propio concepto de desarrollo que subyace en las teorías y prácticas de la cooperación, haciendo especial hincapié en las potencialidades y límites del enfoque del desarrollo humano local, y en la actualidad está insertando en sus análisis los procesos del *Buen vivir* andinos, los cuales inspiran nuevas formas de pensar el futuro y la articulación social. También ha constituido un eje de trabajo el análisis del papel jugado por los principales agentes impulsores de los procesos de cooperación internacional. Los documentos elaborados por los equipos y grupos de investigación internos y el personal colaborador con el Instituto así lo constatan, y toda persona interesada en los mismos tiene fácil acceso a estos debates en su amplio Centro de Documentación.

Este libro ha cogido el guante de todos estos debates y los ha sistematizado en un momento de crisis profunda del sistema, en el que se están planteando grandes cambios en la concepción del papel del sector público y del sector mercantil en los procesos de desarrollo económico, que afectan directamente al papel asignado a los hogares y a las comunidades en las que se articulan. Estos planteamientos repercuten directamente en las funciones y contenidos de la cooperación internacional, puesto que se está haciendo de nuevo especial hincapié en el denostado concepto de crecimiento económico para el que las mujeres y los hombres que forman parte de los pueblos del mundo son un mero instrumento y no un fin en sí mismo.

Desde hace prácticamente una década el equipo de Educación para el Desarrollo del Instituto Hegoa comenzó a analizar los vínculos entre el movimiento feminista, como sujeto de transformación social, y la cooperación internacional. Entre los objetivos de estos estudios destacaba avanzar en la

visualización de las agendas de los movimientos feministas, principalmente latinoamericanos, y conseguir una mayor sensibilización y concienciación por parte de la cooperación al desarrollo, especialmente de la descentralizada, sobre sus preocupaciones y prioridades. En este proceso se ha impulsado el fortalecimiento de las relaciones entre el movimiento feminista vasco y de algunos otros pueblos del estado, con movimientos feministas del sur. Para ello se han realizado jornadas, encuentros e intercambios muy interesantes de experiencias entre ONGD y movimientos feministas, que han quedado recogidas en materiales accesibles también desde la página web de Hegoa.

Fue en los inicios de ese proceso cuando entré en contacto con este Instituto y comencé a colaborar con su equipo de Educación para el Desarrollo en una experiencia que se ha ido profundizando y ampliando a otras áreas de Hegoa en los últimos años, por medio de diversos proyectos de investigación relacionados con las inquietudes feministas por avanzar en la construcción de un mundo más justo y solidario.

En consonancia con esta trayectoria, en la que he aprendido mucho, hace dos años comenzó la andadura un ambicioso proyecto de investigación que reflexiona sobre los vínculos entre los movimientos sociales emancipadores y la cooperación internacional en este momento de cambio, lleno de riesgos y oportunidades. Este proyecto está comenzando a dar sus frutos, y este libro refleja la culminación de la primera parte del proceso, que previamente se ha materializado en algunos documentos de trabajo sobre las características de los movimientos sociales emancipadores, referidos en numerosas ocasiones en las siguientes páginas.

Esta publicación tiene especial interés por varios motivos. En primer lugar, porque sitúa el debate sobre los vínculos entre los movimientos sociales emancipadores y la cooperación internacional en el contexto actual de crisis sistémica del proyecto modernizador capitalista y patriarcal, desde una metodología participativa. Este es uno de los principales atractivos del proyecto en el que se enmarca el presente libro y de las reflexiones que contiene, ya que esta metodología participativa utilizada en su construcción ha contado con las voces y aportaciones de organizaciones que participan directamente en proyectos de cooperación, como organizaciones no gubernamentales, fuertemente implicadas en los procesos de transformación de las sociedades donde colaboran, así como con algunos movimientos

sociales, que han participado de forma activa en todo el proceso, como se describe más adelante en los capítulos del libro.

Se recogen, de este modo, los avances realizados en los debates planteados entre las personas y organizaciones que han participado en los mismos sobre el papel que juega la cooperación internacional, y se apuntan algunas de las claves fundamentales para que ésta se convierta en una herramienta impulsora del fortalecimiento de los movimientos sociales emancipadores. Su objetivo ha sido plantear estas propuestas de manera sistemática y con el ánimo de analizar los desencuentros y de proponer nuevas alternativas que permitan repensar la cooperación a partir de las prioridades de estas formas de acción colectiva.

Se trata así mismo de vincular los intensos debates sobre la justicia, el bienestar, el buen vivir, el poder y la democracia, en el contexto actual, con las prácticas reales de la cooperación. En este sentido, se parte de la necesidad de replantearse completamente el sentido de la cooperación internacional, con el ánimo de fortalecer su capacidad emancipadora en la coyuntura que estamos atravesando. Así, se huye de enfoques técnicos o tecnocráticos a la hora de abordar la cooperación internacional, recuperando su sentido político y de defensa de una serie de valores y dinámicas emancipadoras.

En suma, los contenidos de este documento son de gran interés, puesto que suponen no sólo un ejercicio de análisis, sino también de propuestas y construcción de alternativas. De esta manera, no sólo se evidencian cuáles son las razones del desencuentro entre la cooperación internacional y los movimientos sociales, sino que se hacen propuestas concretas de cómo reinventar la cooperación desde nuevos parámetros. Así, se trata de un ejercicio crítico y autocrítico, que no se conforma con resistir, sino que mira a una refundación de la cooperación internacional desde claves emancipatorias, que esperamos sirva para debates y prácticas futuras.

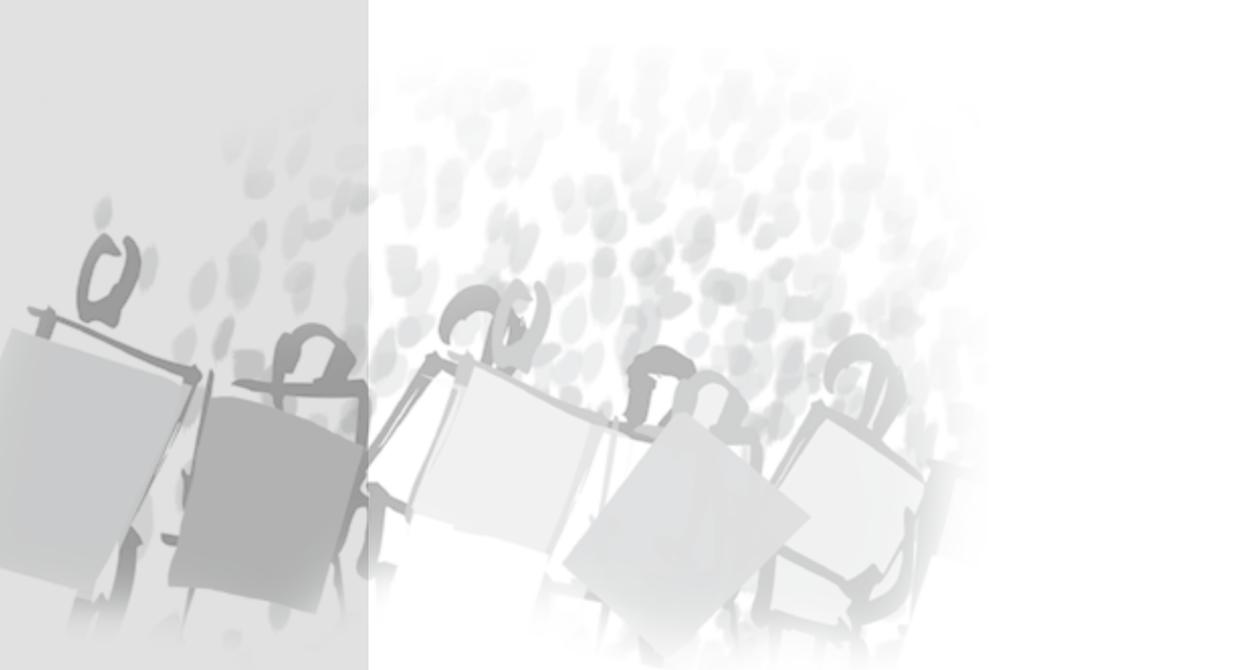
Dicha construcción se basa en una agenda integral, lo que le confiere una mayor fuerza política. No se trata sólo de recomendaciones difusas, sino de toda una nueva lógica, que va desde lo político hasta lo administrativo -pasando por lo estratégico y técnico-, que permitiría, por un lado, dotar a la cooperación internacional de otras identidades y, a su vez, servir de propuesta política que articulara a movimientos, ONGD, universidades e instituciones a favor de las ideas-fuerza de dicha agenda.

Este esfuerzo conjunto por avanzar en el establecimiento de una cooperación basada en la solidaridad internacional y en la articulación de las fuerzas emancipadoras de los movimientos sociales y otras formas de acción colectiva, constituyen uno de los grandes atractivos de este libro que comienzas a leer y que esperamos te resulte de gran interés y fuente de inspiración para la acción transformadora.

Yolanda Jubeto<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Doctora en Economía, profesora del Departamento de Economía Aplicada I de la UPV/EHU e investigadora de Hegoa.



## Presentación



El presente libro se inserta en un proceso de investigación impulsado por el Instituto Hegoa, que asume el reto de dinamizar la construcción de una agenda alternativa de cooperación vinculada a los movimientos sociales emancipadores (MSE). Se trata, en definitiva, de trabajar en la propuesta de nuevos parámetros para el ámbito de la solidaridad internacional -tanto institucional como social-, desde y para el fortalecimiento de dichos sujetos, estratégicos a nuestro entender para superar la actual crisis civilizatoria.

A partir de este objetivo último -planificado para 2014- se establecieron dos fases consecutivas de dicho proceso de investigación. El libro que presentamos supone el cierre de la primera de ellas, que se ha centrado fundamentalmente en dos ámbitos.

Por un lado, se ha abordado la definición de un marco teórico de referencia sobre movimientos sociales, donde se destaca su relevancia política y su capacidad emancipadora. Los resultados de esta línea de investigación se sintetizan en Martínez, Z.; Casado, B.; Ibarra, P. (2012).

Por otro lado, y partiendo precisamente de las tesis expuestas en dichos documentos, se ha analizado la relación entre los movimientos sociales emancipadores y la cooperación internacional (CI). El presente libro recoge las conclusiones de esta segunda línea de investigación, y apunta cuáles podrían ser las claves para que la cooperación internacional se convirtiera en una herramienta que favoreciera el fortalecimiento de estas formas específicas de acción colectiva. En resumen, en el libro se defiende la tesis de que la CI debe asumir, como una de sus prioridades, la alianza con los movimientos sociales emancipadores, estableciendo las bases para avanzar en este sentido desde la situación actual de relativo desencuentro.

De esta manera, los resultados obtenidos en estas dos líneas complementarias -que han centrado nuestros esfuerzos en esta primera etapa-, ponen los cimientos para la siguiente fase del proceso de investigación (2013-2014). Ésta consistirá en la construcción propiamente dicha de una agenda alternativa de cooperación, integrando en una misma propuesta nuevos parámetros políticos, estratégicos, técnicos y administrativos.

Entrando ya en el contenido del libro, éste se estructura en cuatro capítulos. En el primero, se acota el sujeto de nuestro análisis -los movimientos sociales emancipadores- y se defiende el rol estratégico que juegan y deben jugar en la actualidad en todo proceso de emancipación. La razón fundamental para asumir este papel protagónico es su capacidad para prefigurar, proponer y

desarrollar una serie de nuevas formas de pensar, sentir y actuar colectivamente, que se enfrentan a las propias de la modernidad capitalista en las que reside, en nuestra opinión, la génesis de la actual situación global.

En el segundo capítulo, tratamos de responder a la pregunta de cuáles son las razones del aparente desencuentro entre la cooperación internacional y los movimientos sociales emancipadores. Para ello, centramos nuestro análisis en la revisión crítica de la Agenda Oficial de Cooperación Internacional (AOCI), ya que entendemos que son las características que la definen las que, fundamentalmente, establecen el tipo de relación entre la cooperación y dichas formas de acción colectiva.

Hemos estudiado específicamente el período comprendido entre 1990 y la actualidad, fase en la que la cooperación ha estado relativamente influida por los enfoques del desarrollo humano y de la sostenibilidad, que se presentaron como paradigmas alternativos a la forma ortodoxa de concebir el desarrollo. Entre otras cuestiones que posteriormente expondremos, una de las señas de identidad de estos nuevos acercamientos es la importancia otorgada a la participación popular como premisa básica de desarrollo. Comprobaremos de esta manera si la CI realmente ha generado las condiciones para establecer una alianza estrecha y natural con los MSE, precisamente una de las formas de participación de mayor legitimidad y arraigo en las últimas décadas.

Para complementar este panorama general, concluiremos el segundo capítulo presentando los resultados del diagnóstico realizado sobre la relación entre la cooperación y los MSE en un ámbito concreto, la cooperación descentralizada del Estado español, durante el período 2008-2011. Este diagnóstico, desde el análisis de una cooperación que podemos caracterizar como tendente al desarrollo humano sostenible (CDHS), busca conocer cuál ha sido la participación real de los MSE en este tipo de cooperación teóricamente más cercana a su identidad y agendas, e identificar las claves que han podido promover o dificultar la misma. Estas claves serán fundamentales para identificar las bases que consideramos deben orientar una agenda alternativa desde y para los MSE.

El tercer capítulo presenta las características que pensamos pueden definir la nueva fase de cooperación que se está actualmente conformando como resultado de la presente crisis global. Ésta estaría marcada, básicamente, por el regreso del crecimiento económico como prioridad para todas las políticas públicas, así como por el papel de las empresas transnacionales

como agentes participantes en la definición de la agenda de cooperación. Si esta nueva etapa finalmente se asienta en los próximos años, estimamos que no sólo no reparará la situación de desencuentro que hemos diagnosticado en el segundo capítulo, sino que incluso ampliará la brecha ya existente entre la cooperación internacional y los MSE, ya que serán otros actores -y otras lógicas-, los que harán valer sus intereses e identidades.

Por último, en el cuarto capítulo se propone una serie de parámetros alternativos para avanzar en la construcción de una agenda de solidaridad internacional en la que, partiendo del análisis crítico de la actualmente vigente, los movimientos sociales emancipadores pudieran sentirse, junto a otros, también sujetos prioritarios.

De esta manera, en este último apartado del libro subyace la idea de que nos encontramos en un momento crítico para la cooperación internacional. Así, defendemos que la estrategia de evitar la implantación de la nueva fase de cooperación que actualmente se está pergeñando -y de la que hablamos en el tercer capítulo- resulta muy necesaria pero, al mismo tiempo, no es suficiente. Al contrario, pensamos que también es pertinente y urgente realizar una revisión integral de cómo hemos entendido la cooperación en las últimas dos décadas, analizando qué ha sido positivo y qué no, si realmente queremos dotar a la cooperación internacional de un carácter emancipador.

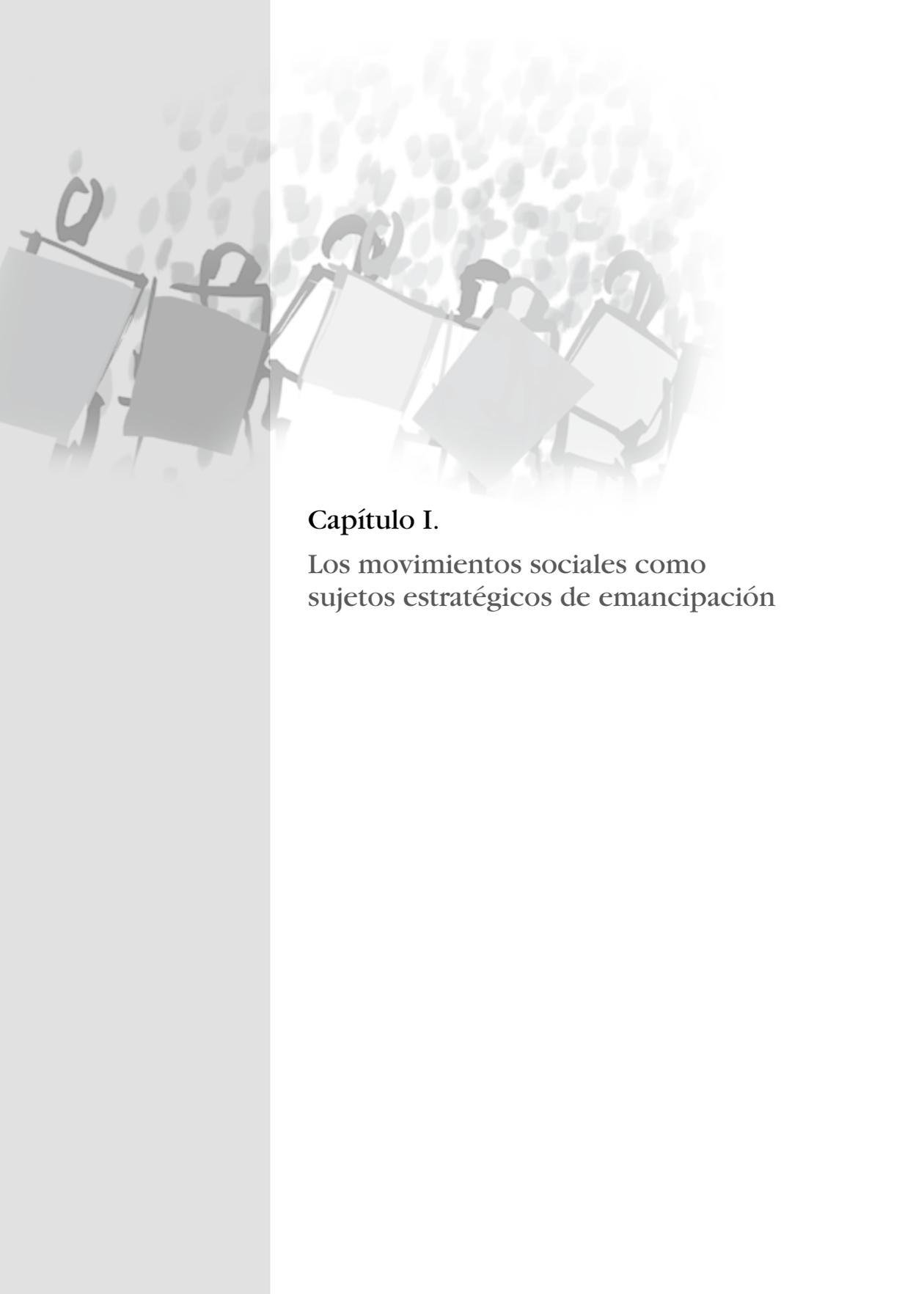
En este sentido, apostamos no sólo por la resistencia, por la defensa de los ya de por sí escasos espacios para la cooperación solidaria. Además de resistir, los agentes comprometidos con esta forma de cooperación deben pasar a la ofensiva a través de la propuesta de nuevas agendas integrales -más allá de recetas genéricas o de ideas dispersas- que asuman lo bueno del pasado, pero que a la vez transformen los valores y las lógicas políticas, estratégicas, técnicas y administrativas que han impedido e impiden desarrollar el potencial emancipador de la cooperación internacional.

El libro apuesta por la construcción de agendas sociales que se enfrenten a la agenda hegemónica, y que sirvan de elemento articulador y vertebrador para movimientos, ONGD, organizaciones sociales y sindicales, universidades, etcétera, en pos de una cooperación solidaria. En este marco de nuevas agendas necesarias, apostamos específicamente por la construcción de *una* que sitúe a la sociedad civil organizada con un papel protagónico, dados los síntomas de agotamiento que las instituciones -también las multilaterales- muestran a la hora de plantear agendas con un nítido carácter transformador.

En relación a la metodología de investigación, es preciso señalar que el propio proceso se ha planteado desde la premisa de generar conocimiento emancipador; por ello, importa qué se investiga, quién investiga y cómo se investiga. En este sentido, se han establecido una serie de pautas epistemológicas que nos han comprometido, además de con el rigor, con la vocación crítica y movilizadora de la investigación; nos han impulsado al ensayo de procesos participativos de debate y elaboración de conocimiento colectivo en base a relaciones de solidaridad y reciprocidad entre movimientos sociales, ONGD y universidad; y nos han determinado a asumir con naturalidad a los movimientos sociales -fundamentalmente a La Vía Campesina (LVC) y la Marcha Mundial de las Mujeres (MMM)-, no como objetos sino como sujetos necesarios de investigación, perfectamente complementarios con el ámbito universitario.

En última instancia, entendemos este trabajo como un aporte más a los diversos estudios comprometidos por ahondar en el carácter solidario de la cooperación que, lamentablemente, hoy se encuentra en horas bajas. A pesar de ello, creemos sinceramente que la solidaridad internacional es una prioridad fundamental en el contexto actual de crisis global, y pensamos que las políticas públicas de cooperación también pueden y deben tener un papel activo en el fomento de sujetos, valores, y prácticas emancipadoras. Nuestra investigación pone su énfasis en los movimientos sociales emancipadores -por su importancia estratégica-, sin olvidar que otras perspectivas son también necesarias. Para avanzar en este sentido, debemos incidir en la proliferación de debates profundos, sinceros, autocríticos y propositivos, y esperamos que este libro pueda contribuir a ello en este nuevo tiempo de replanteamientos e incertidumbres.

Antes de finalizar esta introducción unas palabras para reconocer y agradecer el esfuerzo colectivo que hay detrás de este trabajo, de todo el Grupo de investigación de Movimientos sociales y cooperación crítica de Hegoa, que han acompañado la construcción de este libro. Queremos destacar especialmente los valiosos aportes de Javier González, Amaia del Río, Daniel von Freyberg y Sarah de Roure, junto a los que hemos contrastado y construido muchos de los contenidos de este libro. También queremos agradecer muy sinceramente los aportes recibidos por otros expertos y expertas de Hegoa, como Alfonso Dubois, Eduardo Bidaurratzaga, Koldo Unceta, Gloria Guzmán e Iker Zirió. Sus observaciones y comentarios han mejorado notablemente el texto final, de cuyos errores sólo nosotras somos responsables. Finalmente, queremos valorar el trabajo de apoyo infográfico que nos ha brindado Amaia Guerrero, sin cuya colaboración este trabajo no hubiera sido posible.



## Capítulo I.

### Los movimientos sociales como sujetos estratégicos de emancipación



En este primer capítulo se pretende acotar el sujeto del proceso de investigación -los movimientos sociales emancipadores (MSE), así como explicar las razones por las que entendemos que son una forma de acción colectiva clave para enfrentar el actual contexto global, que hemos caracterizado como de crisis civilizatoria.

Precisamente el concepto de *crisis civilizatoria* (apartado 1.1), junto al de *bifurcación histórica* y al de *horizontes emancipatorios* (apartado 1.2) dan forma al marco teórico de nuestro proceso de investigación, y nos sirven de base para destacar el papel estratégico de los movimientos sociales emancipadores (apartado 1.3). Además, dichos conceptos nos servirán también de referencia para evaluar la actual Agenda Oficial de Cooperación Internacional (AOCI) (capítulos II y III), así como para plantear las bases para otro tipo de relación entre la cooperación internacional y los MSE (capítulo IV). Por tanto este primer capítulo desarrolla una parte muy relevante del libro, ya que pretende definir la perspectiva desde la que abordar el análisis de la cooperación internacional en el contexto actual de crisis.

No obstante, es importante dejar claro que el análisis sistémico de dicha crisis -y de las alternativas que pretenden enfrentarla- no es el objeto fundamental de esta investigación sino su punto de partida, y así queremos explicitarlo desde un principio. Con esto queremos señalar, por un lado, que hemos entendido necesario anclar en dichos debates<sup>2</sup> nuestro diagnóstico y nuestra propuesta sobre la cooperación internacional, ya que ésta siempre ha pretendido alcanzar un impacto más allá de sí misma, bien sea en términos de desarrollo, de transformación social, o de emancipación. Por lo tanto, consideramos imposible -además de un grave error- plantear alternativas para la cooperación internacional eludiendo los análisis sobre la crisis global y sobre los valores, agentes y dinámicas que pretenden revertirla. A este respecto, si la cooperación internacional tiene pretensiones de transformación, debe tomar parte activamente en dichos debates.

Por otro lado, también es preciso indicar que en ningún momento hemos pretendido acometer un análisis pormenorizado de la etapa histórica que estamos atravesando, ni del conjunto de alternativas que se enfrentan al *statu*

---

<sup>2</sup> Además de por lo señalado, partimos de la premisa de que toda investigación debe dejar claro cuál es su posicionamiento de partida. En este sentido, no creemos en la objetividad, sino más bien en la subjetividad sincera, comprometida y bien justificada.

*quo*, cuestiones enormemente complejas que escapan a la voluntad y a la capacidad de un libro como el presente. En este sentido, ya adelantamos que seguramente las categorías utilizadas y los análisis realizados en este capítulo podrían y deberían ser mucho más profundos y amplios. A su vez, todo lo que afirmamos podría ser matizable desde abordajes más específicos.

En todo caso, hemos creído oportuno apuntar antes que obviar dichos debates, destacando algunos de los conceptos clave que creemos que marcan vías de transición hacia otras formas de organizar la vida, de repensar la sociedad global. Así, la complejidad de la tarea no nos aleja de la pretensión de enfrentarla, aún siendo conscientes del camino que todavía queda por delante, tanto en el análisis de la fase histórica presente, como en la construcción de alternativas civilizatorias.

## **1.1. La crisis como fenómeno civilizatorio**

### **1.1.1. La crisis a debate: diagnósticos y propuestas**

Parece existir un amplio consenso institucional, social y académico sobre la gravedad y la profundidad de la crisis en la que nos encontramos. En este sentido, se asume de manera general que no se trata de una crisis cíclica más, ya que ésta, por un lado, afecta a un número muy significativo de ámbitos centrales para el desarrollo del sistema -como son el clima, la economía, los cuidados, la alimentación, la energía, etcétera- y, por otro, extiende su radio de acción por todo el mundo sin excepción.

De esta manera, la crisis está incluso siendo caracterizada como múltiple, sincronizada (Acosta, 2010), acumulada y multidimensional (Orozco, 2010). Se pretende con ello resaltar que no sólo se trata de la suma de diferentes variables que entran en crisis en un momento dado, sino que además pudiera existir una fuerte correlación entre todas ellas, unos patrones estructurales comunes de explicación de la presente realidad que vivimos.

Precisamente, lo novedoso de este momento histórico es que este carácter global y sistémico de la crisis no sólo está siendo defendido por autores y autoras habitualmente críticas con el *statu quo*. De este modo, también organismos multilaterales como el Banco Mundial afirman que se trata de la crisis más grave desde la Gran Depresión de 1929; que no será un fenó-

meno de corta duración; y que afectará tanto al mundo desarrollado como al mundo en desarrollo (Banco Mundial, 2009)<sup>3</sup>. En esta misma lógica, ONU Desarrollo (2010) destaca que la actual situación ha destapado deficiencias sistémicas, y no sólo fallos o incorrecciones de rango menor. Incluso académicos como Jeffrey Sachs<sup>4</sup> (2012), que ha defendido las bondades del capitalismo y la capacidad de la globalización neoliberal para generar mayores cuotas de prosperidad, destaca ahora la insostenibilidad del actual modelo de desarrollo, analizado desde el punto de vista de la limitación de recursos naturales y de las presiones medioambientales.

Se están asumiendo, por tanto, enfoques estructurales y replanteamientos sistémicos, reconsideraciones del paradigma de desarrollo (UNCTAD, 2009), y haciéndolo además en clave de urgencia, la cual se convierte en otra de las características que definen al consenso actual sobre la crisis. Así, la necesidad de actuar de manera urgente y decidida para enfrentar el momento crítico que vivimos -provocado fundamentalmente por el fenómeno del cambio climático- se ha convertido en una opinión generalizada (PNUD, 2008; Banco Mundial, 2010). De esta manera, el calentamiento global asociado al cambio climático convierte en una posibilidad real, por primera vez en la historia de la humanidad, la superación de los límites físicos del planeta. Por tanto, si no se le pusiera freno, las consecuencias no sólo son ya y serán muy graves en términos de bienestar y seguridad, sino que nos situarían incluso en un punto de no retorno.

En este sentido, si bien hasta ahora la pobreza estructural y las desigualdades crecientes no habían conseguido despertar la conciencia global para enfrentarlas de manera expeditiva y urgente, parece que la constatación de la vulnerable situación climática sí ha generado alarma en diferentes estamentos, incluidos los organismos multilaterales.

Éste es, en definitiva, el consenso alcanzado en el discurso sobre la crisis: profunda, global, sistémica, que exige actuaciones urgentes. No obstante, la asunción de la gravedad del momento histórico que vivimos no se ha trasladado a un diagnóstico común, ni mucho menos a acuerdos de acción conjunta. De esta manera, los mínimos acuerdos en la caracterización de

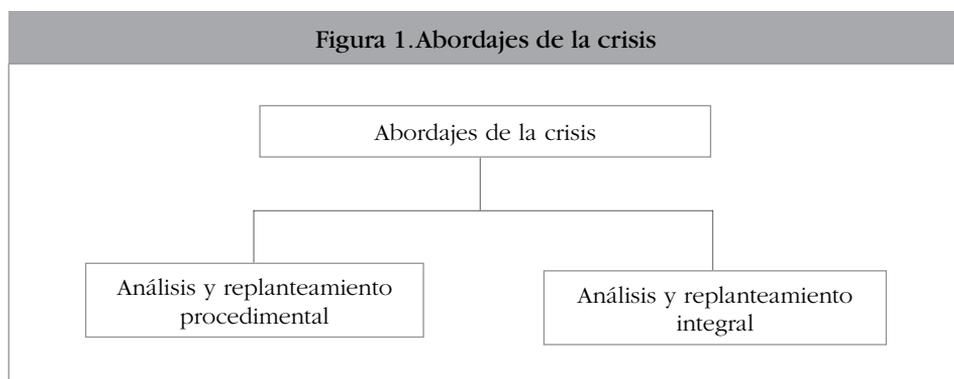
---

<sup>3</sup> A lo largo del libro, y frente a otras denominaciones que definen la relación de asimetría entre países dentro del escenario internacional, utilizaremos los conceptos de Norte global y Sur global, que mejor reflejan, a nuestro entender, la realidad de dependencia y subordinación histórica, así como la interdependencia y la imposibilidad de establecer líneas divisorias nítidas entre unos y otros.

<sup>4</sup> Profesor de Economía y Director del Instituto de la Tierra en la Universidad de Columbia. Ha ejercido de asesor del Banco Mundial, y de distintos gobiernos y actualmente es asesor del Secretario Internacional de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

la crisis se rompen cuando nos referimos a las causas y, por ende, a las propuestas para superar esta situación. La diversidad de análisis es notoria, ya que existen múltiples formas de entender qué es y qué no es un replanteamiento estructural o sistémico, en función de enfoques e intereses determinados y divergentes.

A pesar de esta diversidad, y asumiendo la amplia variedad de miradas sobre la crisis, podríamos establecer una clasificación de éstas en base a dos grandes categorías. La línea divisoria entre ambas está relacionada con el alcance real de los análisis, así como con la profundidad de las propuestas de superación esgrimidas. Es precisamente ahí donde se constatan las mayores diferencias. De esta manera, dividimos los abordajes a la crisis entre los que, por un lado, limitan el alcance de su análisis a la revisión de los procedimientos -sin alterar los objetivos de nuestro modelo hegemónico de sociedad-, y los que, por el otro, vinculan la situación actual con la necesidad de una revisión integral de los parámetros y de las metas generalmente asumidas.



Fuente: elaboración propia.

Los primeros centran su enfoque en el ajuste de los procesos que han podido fallar, pero sin cuestionar el conjunto. En esta categoría se incluirían las recetas que hegemónicamente se han aplicado tras el estallido financiero en 2008, que proponen como salida a la crisis un ahondamiento en las dinámicas de la globalización neoliberal para recuperar el crecimiento macroeconómico. De esta manera, las transformaciones estructurales se deben ceñir exclusivamente a cambiar las instituciones y las políticas que han impedido generar entornos favorables para regresar a una senda de expansión económica. Se parte así de la premisa de que los valores y las

dinámicas sociales imperantes, con el crecimiento económico capitalista y la maximización del beneficio a la cabeza, no se cuestionan, ya que son irrenunciables para enfrentar la situación actual (Álvarez *et al*, 2012). Este es, en definitiva, el diagnóstico ortodoxo vigente, así como sus premisas de partida.

Por el contrario, el segundo de los posibles abordajes no sólo plantea la revisión de los procesos, sino también de los parámetros básicos que rigen a día de hoy la sociedad global, ya que afirman que ahí reside precisamente la génesis de la crisis<sup>5</sup>. No bastaría, por tanto, con ajustar los procedimientos cuando es el conjunto el que falla.

Desde esta perspectiva, se afirma que las medidas que sólo sugieren reformas parciales o superficiales, sin cuestionar los principios y objetivos hegemónicos, no tienen ni tendrán un impacto positivo, ya que no afrontan las causas reales de la crisis. En este sentido, incluso podrían acelerar el proceso de creciente vulnerabilidad sistémica.

De esta manera, el análisis estrictamente procedimental, base del acercamiento ortodoxo a la crisis, se convertiría en una especie de huída hacia adelante sin control, lo que Franz Hinkelammert ha definido muy bien como la pretensión de *radicalización del presente* (Santos, 2006a). Esto es, ahondar en las dinámicas globales actuales cuando son precisamente éstas las causantes de la situación.

En este mismo sentido, Gudynas (2009:33) afirma que “buscar una salida a la presente crisis económica por medio de reparaciones y rectificaciones del mercado, manteniendo la esencia del capitalismo actual, resulta tanto infundada como insuficiente. Por lo tanto, las discusiones sobre otro desarrollo requieren abordar la esencia misma del capitalismo”.

### 1.1.2. La crisis civilizatoria del proyecto de la modernidad capitalista

Nuestro proceso de investigación se inscribe precisamente en la segunda categoría establecida en el punto anterior. De este modo, afirmamos que la crisis debe ser analizada a partir de un replanteamiento sistémico, y defen-

---

<sup>5</sup> No obstante, y aún compartiendo un cuestionamiento integral y estructural del sistema, no todos los análisis sobre la crisis y sobre las alternativas para superarla inciden en los mismos aspectos. Existen, por tanto, enfoques diferentes también dentro de esta categoría. En el siguiente apartado expondremos el enfoque específico sobre la crisis que hemos utilizado en este proceso de investigación.

demos la necesidad de priorizar los debates sobre la justicia, el poder, el bienestar, la equidad y, en definitiva, sobre qué tipo de planeta y qué tipo de humanidad queremos tener como referencia.

Dentro de esta lógica de análisis integral, planteamos no sólo la necesidad de superar aspectos específicos de la forma hegemónica de organización social -como pudiera ser el sistema capitalista en el ámbito socioeconómico-, sino que incluso afirmamos que se estarían desarrollando los síntomas de una crisis civilizatoria, en la que son justamente el conjunto de los parámetros fundamentales que han regido la sociedad global desde hace más de tres siglos -el capitalismo entre ellos-, en donde se sitúa el origen de la crisis. De esta manera, mantenemos que la *modernidad capitalista* -que es como denominamos a este modelo específico de organización social- es incapaz, por sus propios medios, de responder a los graves retos globales actuales. La razón principal para mantener esta afirmación reside en que opinamos que la modernidad capitalista genera vulnerabilidad de manera estructural -siendo ésta, por tanto, parte de su propia esencia-, y como consecuencia de ello se ha convertido en un impedimento profundo para la seguridad y el bienestar de la humanidad.

Con todo ello, nos sumamos al número creciente de autores y autoras que definen la crisis en clave civilizatoria (Acosta, 2010; Ceceña, 2010; Dierckxsens, 2008; Orozco, 2012; León I., 2010; Vega, 2009; Wallerstein, 2004; Valdés, 2009; Wilkinson, 2009; Fernández Durán, 2011), haciendo referencia a la necesidad de cuestionar el conjunto del proyecto modernizador (Orozco, 2012), ya que lo que realmente está en crisis son “las formas de pensar, sentir y actuar colectivas a las que estamos acostumbrados” (Wilkinson, 2009:2).

En este punto, es necesario explicar nuestro itinerario conceptual -crisis civilizatoria, modernidad capitalista, vulnerabilidad sistémica-, y para ello es preciso aclarar las siguientes cuestiones: en primer lugar, qué entendemos por civilización; en segundo lugar, cuáles son los parámetros que caracterizan nuestra realidad civilizatoria actual -la modernidad capitalista-; tercero, qué es lo que genera que ésta se muestre incapaz de enfrentar el presente atolladero histórico, razón por la cual es necesario establecer nuevos parámetros alternativos. A las dos primeras preguntas trataremos de darle respuesta en el presente apartado. A la última de ellas, dada su relevancia para la investigación, le dedicaremos el siguiente apartado completo.

Empecemos entonces abordando la primera cuestión. Afirmamos, al igual que Wilkinson (2009:1), que cada civilización es la serie de “principios organizadores característicos de la vida colectiva, que la diferencian de otras que le antecieron o que le son contemporáneas. Estos principios, por necesidad, reconocen y adjudican valor a ciertos aspectos de la realidad y desconocen o desvalorizan otros”. En este sentido, esto es lo que otorga “un perfil específico a cada civilización: un conjunto integrado de formas propias de ver y actuar sobre la realidad que la identifica, diferenciándola de otras”.

Es precisamente el capitalismo el signo distintivo articulador de nuestra sociedad global, conformando en torno a él una fase histórica determinada que denominamos *modernidad capitalista*<sup>6</sup>. Más allá de las numerosas interpretaciones y debates que este término pueda generar, nos referimos a lo que Giddens (1990:15) define como “los modos de vida u organización social que surgieron en Europa desde alrededor del siglo XVII en adelante y cuya influencia, posteriormente, los ha convertido en más o menos mundiales”.

En su origen, nuestra civilización actual es producto de la confluencia de dos fenómenos complementarios: el universo filosófico de la modernidad y su sustrato ilustrado, por un lado, y los cambios en el sistema productivo generados por la Revolución Industrial -en base a las formas capitalistas de producción y distribución-, por el otro. Así, se añan los principios de la Ilustración - como el triunfo de la razón, la autonomía del ser humano, el pensamiento científico, etcétera -, con la fe en la capacidad humana de producir mediante el capitalismo todo lo necesario para garantizar el bienestar de la población (Unceta, 2009).

De esta manera, la modernidad capitalista surge como un proceso específico y nuevo. En este punto es importante detenerse, ya que la modernidad capitalista, tal y como a continuación expondremos, no puede asimilarse en sentido estricto ni a la modernidad propiamente dicha, ni tampoco a la lógica económica pura generada por el capitalismo. Más bien, sería la resultante de la síntesis asimétrica de ambos procesos -con el peso princi-

---

<sup>6</sup> El capitalismo será por tanto el eje vertebrador, el que da forma a esta civilización específica. No obstante, las dimensiones de la modernidad capitalista trascienden el ámbito de lo mercantil y de lo monetarizable, conformando un sistema complejo que integra el ámbito político, cultural, de género, y que define formas específicas de relacionamiento con el medio natural.

pal de la dinámica capitalista-, pero sería distinta de cada uno de ellos por separado, aún compartiendo una base común.

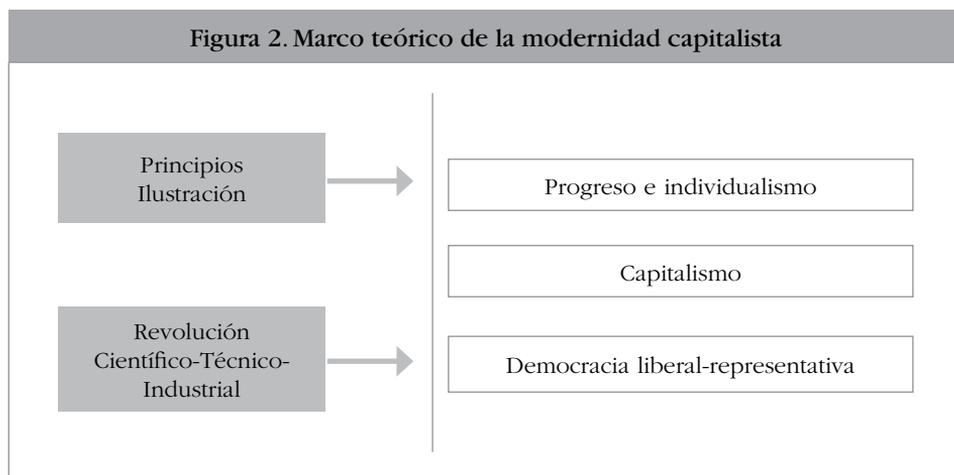
En referencia a la Ilustración, la modernidad capitalista adopta parte de sus principios -como la libertad, la igualdad, la fraternidad, la autonomía, la ciudadanía, la relación del ser humano con la naturaleza, etcétera – pero siempre a partir del papel central del capitalismo como premisa de organización social. De este modo se les confiere un significado específico, único y distinto, en función de las necesidades del sistema económico dominante. Por lo tanto, no todas las acepciones de dichos conceptos modernos son asimilables a los asumidos por la modernidad capitalista.

En este sentido, ha habido a lo largo de la historia otros tipos de modernidad, como la socialista, definida en el siglo XX bajo ciertos preceptos compartidos con la modernidad -progreso, razón, crecimiento, preeminencia de lo humano sobre lo divino y sobre lo natural-, pero bajo formas diferentes de entender la soberanía, la libertad o la relación entre individuo y comunidad. Así pues, no podemos asimilar modernidad con modernidad capitalista, ya que existen diversas formas concretas de aterrizar los principios modernos, así como múltiples acepciones de entender éstos, en función de contextos, intereses y propuestas políticas diferentes.

Al mismo tiempo, y haciendo referencia al capitalismo, tampoco podemos establecer una identidad mimética entre las dinámicas económicas capitalistas y la modernidad capitalista. Así, ésta última conforma un sistema social completo, multidimensional, que toma como base la forma capitalista de reproducción del capital, pero que genera todo un sistema político, cultural y social que permite que dicha reproducción sea posible. Para ello, adapta a su naturaleza acepciones específicas de entender los principios modernos.

Por tanto, la modernidad capitalista trasciende al capitalismo, ampliando su ámbito de análisis y propuesta más allá de lo mercantil. Como muestra de las diferencias entre ambos conceptos, éstos llegan incluso a entrar en contradicción, tal y como puede constatarse con la tensión permanente entre la organización político-económica clásica de la modernidad -el Estado-nación- y la realidad actual de reproducción global del capital, que supera las fronteras nacionales, como después analizaremos más específicamente.

Por lo tanto, puede haber modernidad sin capitalismo, y podría haber capitalismo sin modernidad. Pero es el término modernidad capitalista<sup>7</sup> el que mejor recoge la esencia, los parámetros fundamentales bajo los que se define el actual proyecto de civilización, hegemónico desde hace más de tres siglos: un sistema socioeconómico capitalista inserto en un sistema social fundado sobre formas específicas de entender los principios ilustrados de la modernidad.



Fuente: elaboración propia.

Después de esta breve explicación sobre la modernidad capitalista, pasamos a la segunda de las preguntas antes planteadas: ¿Cuál es el sustrato, la propuesta básica de nuestra civilización? ¿Cuáles son sus parámetros definitorios? Tomando el capitalismo, como ya hemos indicado, como eje vertebrador de la actual fase histórica, entendemos que el marco teórico de este proyecto modernizador estaría conformado por tres hitos fundamentales: uno, el progreso en términos de crecimiento económico y el individualismo como valores fundacionales; dos, las formas específicas de produc-

<sup>7</sup> La crítica a la modernidad capitalista como proyecto civilizatorio en crisis no nos conduce directamente a asumir de manera nítida una posición posmoderna, ya que estamos criticando la forma específica de modernidad asumida hegemónicamente, fundada sobre la base capitalista. En este sentido, no entramos en el complejo y fundamental debate actual sobre modernidad y posmodernidad. Así, al igual que Santos (2006) afirmamos que hay mayores semejanzas entre la *modernidad crítica* y la *posmodernidad de oposición* (que plantea una revisión integral del sistema sin renunciar a referentes universales, aunque no basados en los valores clásicos modernos), que entre ésta y la *posmodernidad de celebración* (que pudiera caer en un relativismo que únicamente celebra la diversidad y la diferencia, sin pretensiones de influir sobre nuestras realidades). En este sentido, de ambos enfoques hay valores, dinámicas y agentes importantes a la hora de construir alternativas.

ción y distribución capitalista; y tres, la democracia liberal-representativa en base al Estado-nación como estructura política idónea y universalizable. Es la articulación de estas tres dinámicas la que, a nuestro entender, define los parámetros teóricos hegemónicos en nuestras sociedades desde hace más de tres siglos.

En primer lugar, la idea de progreso se convierte en el máximo valor que define nuestro tiempo, una propuesta que ha servido para dirigir e impulsar toda la civilización occidental, llegando a ser la idea dominante de la misma (Nisbet, 1986), su idea fuerza esencial (Wilkinson, 2009) e incluso un artículo de fe para la humanidad (Bury, 2009).

Pero, como ya hemos señalado previamente, la manera de entender el progreso en esta fase histórica es específica, y diferente por tanto de otras concepciones anteriores. Así, la raíz de la acepción vigente del progreso, en base a la confianza ciega en la revolución científico-técnica e industrial, es el incremento constante de la producción y circulación de bienes. De esta manera, el indicador básico del desarrollo y del bienestar se sitúa entonces en la economía, y especialmente en la reproducción capitalista del capital y de la renta.

Esta premisa básica tiene una serie de consecuencias fundamentales para entender nuestra civilización, ya que “acentúa el carácter productivo y consumidor del ser humano sobre otras dimensiones de su existencia; resalta el potencial de la naturaleza como proveedora de bienes, sobre su compleja trama existencial y vital; prioriza el intercambio de bienes y, consecuentemente el mercado, por encima de toda otra actividad social; establece el lucro y el cálculo coste/beneficio como el motivador principal de la acción de las personas; y posiciona el predominio de la razón calculadora sobre otra facultad humana” (Wilkinson, 2009:3).

A esta visión reduccionista del progreso, limitada a la evolución de determinadas variables económicas -a las que están supeditadas todas las demás dimensiones humanas y ecológicas-, se le suma el *individualismo* como principio fundacional. El progreso, en esta línea, sólo se entiende en términos individuales. De esta manera, es la persona aislada -o más bien el *homo economicus*, como veremos después al analizar la raíz patriarcal del proyecto de la modernidad capitalista, que reserva a las mujeres un papel diferente y subordinado- quien debe ser capaz de procurarse los beneficios de dicho progreso, beneficios que además están a su alcance, supuestamente sin límite alguno.

La participación del individuo en este esquema de sociedad se materializará fundamentalmente -aunque no exclusivamente, ya que hay espacios para la participación política- en el ámbito mercantil y monetarizable de la economía, a través de la posesión, el acceso y la venta de los recursos productivos básicos -capital y trabajo- y mediante el consumo, elemento esencial para garantizar el mantenimiento del flujo de la renta y la reproducción del capital.

Por tanto, se asume que el individuo participa de manera autónoma e independiente en los procesos vitales, otorgando especial valor a los de tipo económico mercantil. Se obvian, en este sentido, las asimetrías de partida entre dichos individuos -destacando las existentes entre hombres y mujeres, entre poseedores y desposeídos, entre la raza blanca y las demás-, dentro de un marco de análisis neutro y supuestamente ajeno a las relaciones de poder. Finalmente, se impone un análisis atomizado de la realidad social, donde lo colectivo y lo comunitario sólo existen como referencias agregadas, no como partes indisolubles de la vida humana y de su relación con la naturaleza.

En definitiva, la acepción de progreso que asume nuestra civilización reduce el debate sobre el bienestar a una ecuación que lo iguala al progreso individual, que es equivalente a desarrollo, que es igual a crecimiento. Esta frase se convierte así en el *mantra*, en la seña de identidad de la civilización actualmente hegemónica.

De esta manera, esta acepción específica del progreso y del individualismo se constituye como el marco normativo de la modernidad capitalista, mientras que el resto de principios ilustrados quedan supeditados a ellos en una relación de dependencia. Así, la libertad, la autonomía, la ciudadanía y la igualdad se mantienen como principios débiles, que se siguen reclamando en el discurso, pero que sólo cobran vigencia en la medida en que sean funcionales al progreso económico capitalista, único principio fuerte real. El límite de estos principios débiles es, por tanto, la propia reproducción del capital. De esta manera, surgirá un conflicto permanente entre dichos conceptos modernos y su acepción hegemónica en la modernidad capitalista.

En segundo lugar, como ya hemos indicado, es el *desarrollo capitalista* quien confiere identidad a esta forma específica de modernidad y de progreso. Éste podría definirse en términos generales a partir de tres características fundamentales que, más allá de las transformaciones provocadas por su natural

evolución histórica, se mantienen constantes en el tiempo: la primera, la búsqueda incesante de la ganancia en base a una supuesta competencia como premisa básica, maximizando el beneficio individual en el menor tiempo posible (Herrero y González, 2011); la segunda, el mercado como la institución económica fundamental, cuyo libre funcionamiento debe ser promovido; la tercera, la empresa privada como sujeto protagónico en los mercados.

De esta manera, más allá de la mayor o menor liberalización de una fase u otra de desarrollo y más allá del tamaño, poder y capacidad de unas empresas sobre otras, -no pueden compararse, por ejemplo, las corporaciones transnacionales actuales con las empresas nacidas de la Revolución Industrial-, estas tres premisas han permanecido firmemente asentadas como condición básica de la modernidad capitalista. Beneficio, mercado, empresa son pues así las claves económicas de la actual civilización.

Por tanto, y según lo analizado hasta el momento, el progreso se define en estas claves: la capacidad para generar entornos favorables para la reproducción ilimitada de la ganancia; el mantenimiento del flujo incesante de la renta en base a mercados abiertos, en los cuales todo puede ser transable -agricultura, servicios, bienes naturales, finanzas, etcétera-; y las grandes empresas privadas como actor clave, garante de la perdurabilidad del sistema.

Finalmente, como todo proceso socioeconómico precisa sostenerse sobre una base política determinada, la modernidad capitalista asume el modelo de *democracia liberal-representativa en el marco del Estado-nación*, como forma de organización coherente con el conjunto. De esta manera, se promueve una democracia por delegación en la que el pueblo, al no poder ocuparse directamente de los asuntos públicos, ejerce la soberanía popular a través de la elección periódica de sus representantes políticos, organizados en base a partidos. La democracia se constituye así, en palabras de Bobbio, en “una serie de reglas para la formación de mayorías, entre las cuales valdría la pena destacar el peso igual de los votos y la ausencia de desigualdades económicas, sociales y étnicas en la constitución del electorado” (Avitser y Santos, 2004:41).

Esta forma política específica del proyecto modernizador asume al Estado-nación como ámbito geográfico fundamental, y el territorio nacional se convierte por tanto en el espacio natural de ejercicio de la ciudadanía. A su vez, las instituciones estatales se definen como el marco de disputa de intereses y propuestas políticas, siempre a través de los partidos.

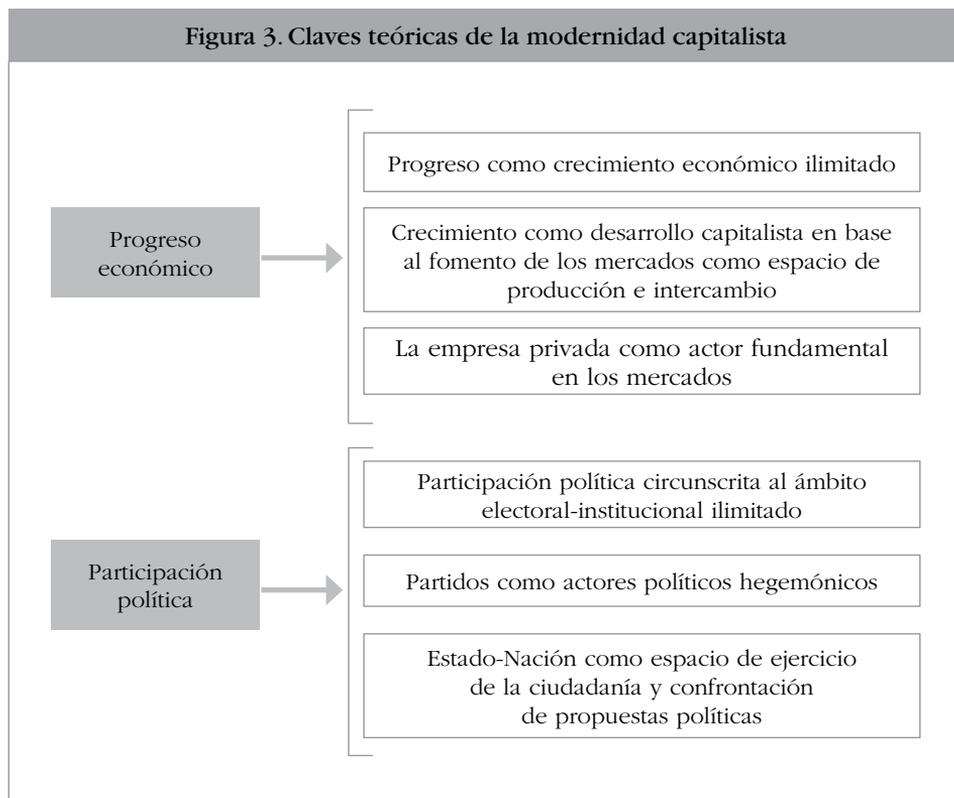
Todavía en relación al ámbito político, tal y como ya comentamos anteriormente para la evolución del capitalismo, la forma concreta de este modelo liberal-representativo se ha ido adaptando a cada momento histórico y a cada situación geográfica. Así, bajo este amplio paraguas se han asumido desde las dictaduras militares con apariencia de formalidad democrática, hasta la construcción de espacios para la participación popular; desde la negación del voto a las mujeres y a los no propietarios de un capital suficiente, hasta la limitación del ejercicio de este derecho a las personas migrantes; desde la vigencia de un sistema social y de derecho hasta la conculcación de las libertades civiles más básicas.

No obstante, los patrones bajo los que se entiende la participación política y el ejercicio de la ciudadanía, se han mantenido a lo largo del tiempo<sup>8</sup>: democracia representativa-electoral, prioridad de los partidos políticos y ciudadanía circunscrita al ámbito del Estado-nación. A pesar de ello, estos patrones siempre han estado sujetos a una tensión permanente entre las necesidades de reproducción del capital, por un lado, y el ejercicio de la ciudadanía -aún en el estrecho marco de la acepción liberal de democracia-, por el otro. Precisamente esta tensión entre capitalismo y democracia será analizada posteriormente como una de las razones de la vulnerabilidad sistémica actual.

Por tanto, y como conclusión del presente apartado, exponemos a continuación la síntesis de la propuesta teórica de la modernidad capitalista: el progreso entendido como crecimiento económico capitalista ilimitado (priorizando los mercados y la empresa privada) en base a la forma política de democracia liberal-representativa (a partir de la concepción de la participación electoral como pugna de partidos diferentes en el marco del Estado-nación).

---

<sup>8</sup> Por supuesto, se han mantenido en la medida que han sido de utilidad al gran objetivo del crecimiento económico capitalista. Cuando dichas formas de entender la participación y el poder se han mostrado incompatibles con el gran objetivo último -progreso en base al crecimiento capitalista-, éstas se han *suspendido*, o se ha buscado su suspensión.



Fuente: elaboración propia.

Precisamente aquí reside, en nuestra opinión, la matriz explicativa de la presente situación de crisis: la modernidad capitalista, en el momento histórico actual, es un proyecto civilizatorio que está estructuralmente vinculado a la generación de vulnerabilidad sistémica y, por tanto, es incapaz de afrontar los retos globales actuales.

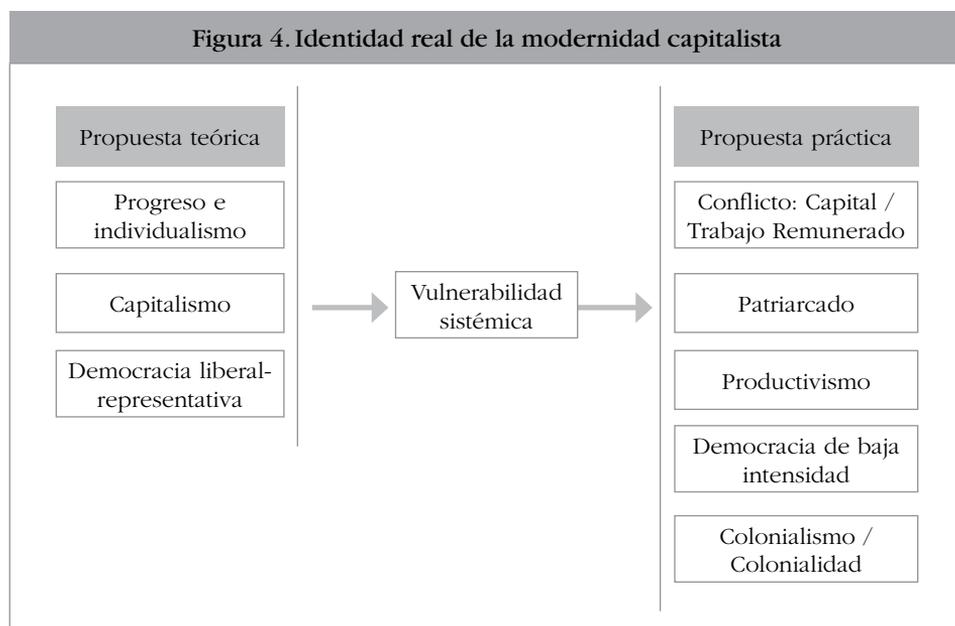
### 1.1.3. La vulnerabilidad sistémica como resultado de la modernidad capitalista

Planteamos así la tesis de que la modernidad capitalista, en su paso de la teoría a la práctica, en la progresiva implantación a lo largo y ancho del planeta de sus parámetros teóricos básicos, desarrolla de manera natural una serie de dinámicas propias que generan vulnerabilidad de manera sistémica. Además, afirmamos también que la modernidad capitalista necesita, para su propia reproducción, aliarse con ciertos sistemas de dominación

-ajenos a sus claves teóricas, pero necesarios en la práctica-, que ahondan aún más en las dimensiones y la profundidad de dicha vulnerabilidad.

En este sentido, destacamos cinco nuevos elementos constitutivos de la modernidad capitalista, cuya articulación supone la génesis de la vulnerabilidad sistémica actual. Estas son también, por tanto, señas de identidad de la propuesta civilizatoria hoy hegemónica: el conflicto entre capital y trabajo remunerado, el patriarcado, el productivismo, la democracia de baja intensidad y la lógica colonial.

Éstas, junto a los tres conceptos-clave que provienen del marco teórico de la modernidad capitalista, conforman la naturaleza definitiva de nuestra civilización. Serán pues estas ocho características las que la expliquen de manera integral, no sólo a nivel teórico sino también en la práctica.



Fuente: elaboración propia.

En este punto es necesario avanzar en torno a tres nuevas cuestiones: por qué son estos cinco elementos constitutivos de la modernidad capitalista en la práctica; por qué generan vulnerabilidad de manera sistémica; y cómo el conjunto de dimensiones interactúa e impide enfrentar la crisis actual. Empezaremos por explicar cada uno de los elementos señalados, refiriéndonos a su carácter constitutivo y a su relación con

la vulnerabilidad sistémica. Posteriormente trataremos de analizar la articulación de todos ellos en torno a la conformación de un Sistema de Dominación Múltiple (SDM), que es quien se vincula directamente con la vulnerabilidad.

Comenzando por el primer elemento, éste se refiere a la clásica *confrontación de intereses entre el capital y el trabajo remunerado*, proceso también conocido como lucha de clases y que se da entre quienes poseen capital y quienes básicamente sólo poseen su capacidad de trabajo. Esta idea, formulada de manera analítica por primera vez por Karl Marx<sup>9</sup> (2000), se opone a los enfoques sobre el capitalismo basados en la concertación de intereses, en el beneficio mutuo del crecimiento económico -tanto entre la clase empresarial y la trabajadora, como entre países y grupos enriquecidos y empobrecidos<sup>10</sup>-, y en la autorregulación del sistema- a través de ideas como la de la mano invisible (Smith, 2002)-.

En este sentido, como hoy se nos aparece con mayor nitidez si cabe, el sistema se basa en un conflicto estructural de intereses entre los detentores y controladores de los mercados y de las cadenas por donde circula el capital, por un lado, y quienes fundamentalmente poseen como recurso su fuerza de trabajo, por el otro. Seguramente se podrá argumentar que hoy en día la definición de las diferentes clases no es tan clara como en el siglo XIX. No obstante, aunque las líneas de separación entre ellas sean más borrosas -aparición de las clases medias en ciertas latitudes del planeta; participación de parte de la clase trabajadora en el capital-, este conflicto de intereses entre la clase poseedora y la clase desposeída persiste<sup>11</sup>, generando vulnerabilidad de manera permanente.

---

<sup>9</sup> Cierto es que David Ricardo también destacó el conflicto de intereses entre capital y trabajo, pero fue Marx quién desveló el sistema de materialización de dicho conflicto en base a una relación asimétrica de poder en el mercado de trabajo. Este intercambio desigual daba como resultado la entrega forzosa de parte del trabajo empleado en la producción por parte de la persona trabajadora al capital, en forma de plusvalía.

<sup>10</sup> A partir de la confrontación de intereses entre capital y trabajo han surgido a lo largo de la historia, y en función de las diferentes etapas del desarrollo capitalista, nuevos enfoques sobre la capacidad del sistema de generar beneficio mutuo o nuevas contradicciones, también entre países del Norte y del Sur Global. Para profundizar en estos debates, se recomienda la lectura de Sutcliffe (1995).

<sup>11</sup> En el análisis de este conflicto ya no sólo se debe tomar en consideración la propiedad, sino que existen muchas otras variables a tener en cuenta, entre las que destacan el control de los mercados y de las cadenas productivas, financieras y distribuidoras globales; el acceso a la información; así como la capacidad de influencia sobre la toma de decisiones. En todo caso, y pese que no exista una línea bien delimitada en el ámbito de la propiedad -aunque sí desigualdades exponencialmente crecientes-, son estas variables las que también marcan los análisis sobre la lucha de clases en la actualidad.

Así, el sistema se desarrolla y expande, pero no sobre el equilibrio sino más bien sobre una realidad de desequilibrio estructural. La reproducción del capital parte de una contradicción inherente al propio capitalismo: el capital pretende remunerar lo menos posible el trabajo para aumentar su tasa de beneficio, crecer y reproducirse; pero a la vez necesita que esos mismos trabajadores y trabajadoras, que son mayoría social, tengan la renta suficiente para consumir el resultado final de la producción, siendo ésta la única forma de mantener, en última instancia, la reproducción del capital y el flujo permanente de la renta. Esta contradicción fundacional aboga al capitalismo a una tendencia natural al desequilibrio, a la crisis. Esto ha podido mitigarse en épocas de expansión por diferentes motivos (guerras, nuevos mercados geográficos y sectoriales, avances tecnológicos, etcétera), pero permanece como característica general dentro de un análisis histórico.

En la actualidad, pese a la nueva configuración y a la nueva arquitectura económica generada en la actual fase de globalización neoliberal, esta tendencia al aumento de las desigualdades y de dificultad de reproducción del capital no ha hecho sino agudizarse. Por un lado, y respecto a las fórmulas clásicas de expansión, parece que apenas quedan ya nuevos ámbitos sectoriales o nuevos territorios que no estén ya bajo la égida de los mercados capitalistas; por el otro, las dinámicas de centralización y concentración propias del capitalismo agudizan las desigualdades, y por lo tanto la vulnerabilidad social. Así, el poder se va progresivamente concentrando en alianzas políticas y económicas de mayor envergadura, con peso creciente de las empresas transnacionales, que controlan las cadenas globales de producción, distribución, consumo y financiación. Como reverso de esta moneda, cada vez más población vive en situación de pobreza y exclusión, a la vez que las grandes mayorías sociales ven su situación progresivamente depauperada. El resultado, como decimos, es una alarmante vulnerabilidad social, así como una creciente incapacidad del capital para reproducirse bajo sus propios parámetros. En este sentido, la contradicción inicial del capitalismo se agudiza en la actual fase histórica: no se atisban nuevas fuentes de impulso de un crecimiento generalizado, a la vez que las enormes desigualdades que el sistema desarrolla exponencialmente -y que son condición necesaria del mismo- impiden la reproducción natural del capitalismo.

El segundo elemento constitutivo de la modernidad capitalista es el *patriarcado*, el sistema de dominación más longevo, y por tanto anterior al capitalismo. No obstante, éste se retroalimenta con el patriarcado como la única forma de poder reproducirse, ahondando y ampliando la realidad de vulnerabilidad económica y social expuesta anteriormente en torno al conflicto

entre capital y trabajo remunerado. En este sentido, la minusvalorización de las mujeres por el simple hecho de serlo se convierte en una necesidad para el sistema, tanto por motivos económicos como políticos (Federici, 2010).

La razón fundamental de esta alianza necesaria es que la dinámica capitalista mercantil se asienta sobre un conjunto inmenso de actividades económicas “relacionadas con la sostenibilidad de la vida, que no pasan por el mercado” (Jubeto, 2011:17), que son fundamentalmente desarrolladas por mujeres, en muchas ocasiones en situaciones de gratuidad o de explotación, sin reconocimiento social alguno. En este sentido, y siguiendo las prioridades de la modernidad capitalista, existe “una visión androcéntrica de la economía que ha condicionado las categorías analíticas básicas utilizadas, desde el concepto de trabajo vinculado exclusivamente con el empleo, el de actividad con la participación en el mercado, el de unidad doméstica como un espacio de armonía, hasta el bienestar y el desarrollo vinculados a la maximización de la utilidad y al crecimiento del Producto Interior Bruto” (Jubeto, 2011:15). De esta manera, “se invisibilizan los trabajos que se centran en la sostenibilidad de la vida (crianza, alimentación, cuidados a personas mayores o enfermas) que, siendo imprescindibles, no siguen la lógica capitalista” (Herrero y González 2011:13).

Por lo tanto, el capitalismo cae en la aparente paradoja de analizar y darle valor únicamente a la punta del iceberg -lo mercantil-, cuando en realidad sólo puede sostenerse si se realizan una cantidad ingente de trabajos, principalmente en manos de mujeres, que son imprescindibles para sostener los procesos vitales. No obstante, se trata de una paradoja necesaria para la propia reproducción capitalista, ya que si este proyecto modernizador se planteara la inclusión de todos los trabajos no remunerados en la esfera del mercado, el sistema colapsaría. Se trataría así de una nueva clase de *mano invisible*, muy diferente a la de Adam Smith –fundamentalmente, porque sólo es invisible a los ojos del sistema-, que permite y es condición necesaria del desarrollo económico tradicional (Carrasco, 2001).

De este modo, el capitalismo sólo puede sostenerse gracias a estos trabajos, pero a la vez precisa de su minusvaloración para mantener su lógica de funcionamiento, desplazando costes desde la producción capitalista a la esfera doméstica (Carrasco, 2001). De ahí la necesidad de que la modernidad sea definida necesariamente en términos patriarcales (Orozco, 2012). De esta manera, el patriarcado, que precedía al capitalismo, se convierte entonces en su aliado necesario y constitutivo, ahondando en las lógicas de desigualdad y vulnerabilidad económica y social.

Además de estas dos dimensiones de la vulnerabilidad sistémica, destacamos una tercera: la vulnerabilidad ambiental. Entramos así en el análisis de otro elemento constitutivo de la modernidad capitalista: el *productivismo*<sup>12</sup>. De esta forma, definimos a la modernidad capitalista como productivista, ya que la esencia misma del capitalismo, como ya hemos indicado previamente, se basa en el crecimiento ilimitado. De esta manera, la naturaleza y sus bienes no son sino meros insumos para el sistema económico, que o bien los considera inagotables, o bien los asume como fácilmente sustituibles en función del progreso científico y de las lógicas del mercado.

Esta forma de entender la relación entre economía y ecología pasa por alto que “el ineludible hecho de que el sistema económico se encuentre dentro de la biosfera, de que requiera materiales y energía, y de que emita residuos y calor, implica que no puede sostenerse sobre el crecimiento ilimitado” (Herrero y González, 2011:12). Y es este crecimiento ilimitado precisamente el “causante de la situación de deterioro ambiental que padece el planeta, además de situarlo en el epicentro de una buena parte de las penurias que sufre la humanidad” (Bermejo, 2010:7).

En este sentido, el cambio climático no sería sino el corolario de esta lógica de crecimiento, que implica ya no sólo un deterioro ambiental, sino la posibilidad de superación definitiva de los límites físicos del planeta. Por lo tanto, no hay modernidad capitalista sin crecimiento, pero a la vez no hay seguridad vital con crecimiento, por lo cual este proyecto modernizador se asocia estructuralmente con la vulnerabilidad ambiental, que no puede ser abordada sin replantear completamente los objetivos y valores hegemónicos.

El cuarto elemento constitutivo de la modernidad capitalista es la *democracia de baja intensidad* y la desgobernanza global asociada a ella. Esta forma específica de democracia es funcional al proyecto modernizador ya que, en coherencia con la dinámica de reproducción del capital, impide el ejercicio pleno de la ciudadanía y su consecuente priorización de los intereses de las mayorías sociales.

En este sentido, según Jenny Pearce (2006:15), “los padres fundadores de la democracia representativa creyeron que lo que estaban proponiendo

---

<sup>12</sup> Aunque precisamente estamos atravesando una fase de financiarización de la economía, el sustrato del capitalismo no deja de plantear como premisa el crecimiento económico incesante de bienes y servicios, como base necesaria para el desarrollo pleno del flujo incesante de la renta. En este sentido, la producción siempre está en la base del sistema capitalista.

era una oposición explícita a la democracia más que una de sus formas. El método representativo trataba de lograr la igualdad de derecho al consentimiento. El gobierno representativo también se instituyó porque se entendía que el *status* social de los representantes con respecto a sus electores sería diferenciado de y superior a estos últimos”. En este mismo sentido, Avitser y Santos (2004:40) afirman que se impuso una visión elitista de la democracia en la que, en palabras de Schumpeter, ésta se convertía en “un método político, es decir, un cierto tipo de arreglo institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas”.

Las principales características de este tipo de democracia serían, entonces, la reducción de la participación a lo electoral; la valoración positiva de la apatía política, que deja la política en manos de las burocracias; la comprensión del pluralismo como forma de incorporación partidaria y disputa entre las élites; y la solución minimalista de la cuestión de la participación por la vía de la discusión de escalas y la complejidad<sup>13</sup> (Avitser y Santos, 2004).

Este modelo de democracia es y ha sido funcional a un sistema que no prima el bienestar humano sino la ganancia individual, y que se sustenta sobre desigualdades crecientes. Se prefiere, por tanto, una forma de democracia donde la población no tenga una capacidad directa de decisión, donde los actores políticos se reduzcan a ciertas fórmulas cerradas, donde se delegue en éstos las decisiones que corresponden a la ciudadanía, y donde la soberanía popular esté, de esta manera, cercenada en su acceso al control del poder económico<sup>14</sup>, mientras éste tiene la capacidad de controlar el poder político a través de la incidencia, alianza, cooptación, lobby y/o corrupción de las burocracias partidarias, siempre más fáciles que manejar que la soberanía popular plena. De ahí su incorporación al núcleo central de la modernidad capitalista, ya que una democracia en sentido estricto

---

<sup>13</sup> Con ello se refiere a la idea hegemónica de que la democracia representativa es la única idónea para sociedades de cierto tamaño (donde la escala es mayor). La complejidad de establecer otras fórmulas de democracia participativa en el ámbito nacional o regional provocaría entonces que se deseche su ensayo.

<sup>14</sup> En este sentido, comprobamos cómo el patriarcado también es funcional a la democracia de baja intensidad que defiende la modernidad capitalista. Así, esta forma de democracia fomenta una visión elitista, estrictamente representativa, burocrática y masculinizada de la participación política, que pretende alejar a las mayorías sociales -entre ellas a las mujeres- del pleno ejercicio de su ciudadanía. De esta manera, si el patriarcado logra que las mujeres tengan un interés reducido por los asuntos públicos, si consigue aumentar su apatía política y su no consideración como sujeto político, más sencillo será aplicar un modelo de democracia formal y devaluada, funcional al proyecto modernizador.

podría poner en peligro este proyecto civilizatorio en su integridad. La tensión que en el apartado anterior habíamos señalado entre democracia y capitalismo siempre se decanta a favor de este último, en el marco de la modernidad capitalista.

Pero, precisamente, esta democracia de baja intensidad se encuentra actualmente en una grave crisis de legitimidad, dado que no es capaz de responder a los anhelos de la ciudadanía. Así, ésta ve cómo las prioridades de las decisiones políticas y de las burocracias que las toman se alejan de sus necesidades, cómo priman los requerimientos de los mercados y de las empresas transnacionales frente al ejercicio efectivo de la soberanía popular, y cómo no existe una institucionalidad mundial capaz de atajar los problemas globales de manera expeditiva.

Por tanto, este modelo político es coherente con la lógica economicista imperante, pero no con el ejercicio de una ciudadanía plena - local, estatal, regional y global-, y se da la paradoja de que “la extensión de la democracia ha traído consigo una enorme degradación de las prácticas democráticas” (Avitzer y Santos, 2004:37). En este sentido, capitalismo y democracia de baja intensidad constituyen una alianza necesaria, pero también una fuente de vulnerabilidad política, debido a la crisis de legitimidad y a la incapacidad del ámbito de lo político de imponerse sobre la errática e ingobernable deriva económica.

Finalmente, el quinto elemento constitutivo de la modernidad capitalista es la *dimensión colonial*, a partir de la superioridad que ésta se arroga sobre otros modelos civilizatorios y de sociedad. En este sentido, el proyecto modernizador siempre se entendió como una propuesta de vocación universal que, por tanto, debía ser exportada al conjunto del planeta como fórmula óptima de bienestar generalizado. Esta fundamentación, por supuesto, es coherente con la necesidad de expansión permanente del capital, de tal manera que la lógica colonial se convirtió también en funcional al modelo civilizatorio hegemónico. En este sentido, Santos (2006:49) afirma que “el capitalismo no puede existir sin pueblos sobreexplotados, ni tampoco sin pueblos descartables”.

En base a esta consideración, Quijano (2002) ofrece una definición alternativa de la modernidad capitalista a través de cuatro características: primera, la colonialidad del poder o la idea de raza como patrón fundamental de clasificación y dominación social; segunda, el capitalismo como patrón universal de explotación social; tercera, el Estado como forma central

de autoridad colectiva, y el Estado-nación como su variante hegemónica; cuarta, el eurocentrismo como forma de control de la subjetividad/inter-subjetividad, en particular en el modo de producir conocimiento.

Esta definición es coherente con la caracterización que hemos realizado del marco teórico de la modernidad capitalista, pero incide especialmente en la relevancia de la variable colonial como elemento inherente a la misma. Esta establece así “una serie de codificaciones binarias entre civilizado/primitivo, moderno/tradicional, conocimiento científico/saberes populares, razón/emoción, hombre/mujer, blanco/indígena, que coloniza y subordina lo primero sobre lo segundo como algo natural en la evolución de la historia del ser humano” (Martínez, Casado e Ibarra, 2012:17).

Por lo tanto, el carácter racista perdura hoy, no sólo en la forma colonial clásica, sino en la forma de colonialidad, esto es, en base a la minusvalorización del ser, hacer y saber del otro y de la otra. En este sentido, las relaciones internacionales en la modernidad siguen atravesadas por estas lógicas de superioridad, verticalismo y dependencia -más allá incluso de las dinámicas explícitamente colonialistas e imperialistas-, impidiendo así un diálogo intercultural equilibrado, así como un reconocimiento de la diversidad de seres, saberes y poderes.

Con todo ello, en definitiva, afirmamos que estos cinco elementos son consustanciales a la modernidad capitalista, dando lugar a una realidad de vulnerabilidad sistémica de múltiples dimensiones: económica, social, ambiental, política, cultural. Una vulnerabilidad que se articula en torno a un *Sistema de Dominación Múltiple* (SDM)<sup>15</sup> (Valdés, 2009), en donde dichos elementos constitutivos se articulan y se refuerzan, impidiendo avanzar en términos de igualdad y justicia.

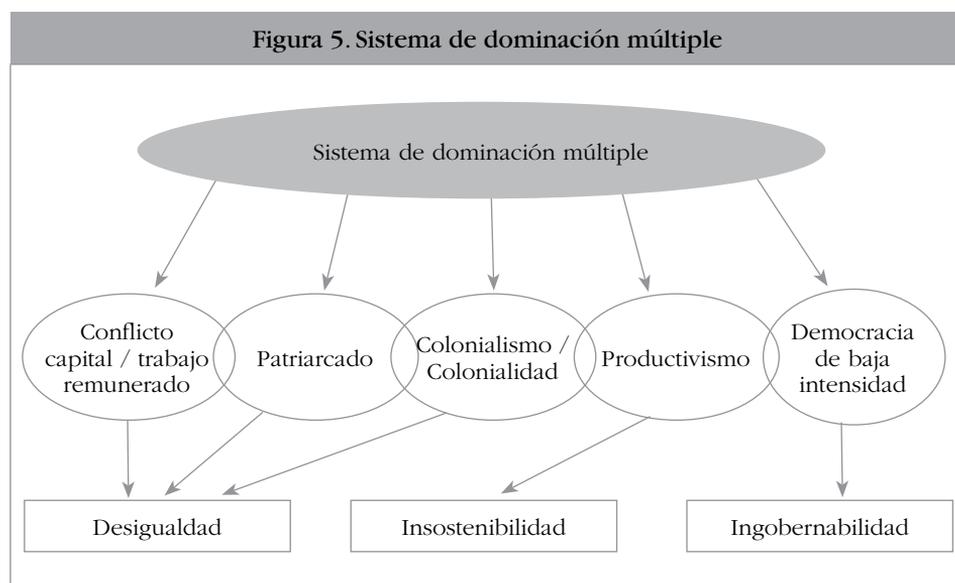
De esta manera, la primacía civilizatoria de la ecuación *bienestar = desarrollo = crecimiento económico capitalista*, su carácter fundador e identitario, provocan que la modernidad capitalista esté directa y estrechamente vin-

---

<sup>15</sup> Se trata de un concepto que ha ido enriqueciéndose en los Talleres Internacionales sobre Paradigmas Emancipatorios, organizados desde 1995 por el Grupo GAFISA del Instituto de Filosofía de la Universidad de La Habana. Para el SDM, el análisis del capitalismo debe realizarse teniendo en cuenta sus dimensiones económica, política, social, educativa, cultural y simbólica. En este sentido, hace referencia a la articulación y a la retroalimentación del capitalismo con diversos sistemas de dominación, como el patriarcado, el productivismo, la colonialidad y la democracia de baja intensidad. Por lo tanto, insiste en la multidimensionalidad de la dominación, así como en la diversidad de situaciones y posiciones en la que ésta nos afecta, en función del peso de cada dominación específica.

culada a tres fenómenos sistémicos que ya hemos analizado: insostenibilidad; profunda desigualdad; ejercicio muy limitado de la ciudadanía y de la soberanía popular.

Así, en la actualidad la modernidad capitalista no sólo es incapaz de hacer efectivos sus conceptos ilustrados fundacionales -libertad, igualdad, ciudadanía, soberanía, etcétera-, sino que incluso coloca a la humanidad y al planeta en una situación de riesgo explícito de superación de los límites físicos del planeta. A su vez, organiza una sociedad estructurada sobre la desigualdad –premisa necesaria del capitalismo-, en base a la interacción de tres diferentes sistemas de dominación, que se necesitan mutuamente -el conflicto capital-trabajo remunerado, el patriarcado y la colonialidad-, dando lugar a una realidad social y éticamente injustificable. Por último, define un sistema político global servil al crecimiento económico capitalista a partir de una democracia de baja intensidad, donde la ciudadanía no es parte de las decisiones que afectan a su presente y a su futuro, generando una situación de ingobernabilidad política.



Fuente: elaboración propia.

En palabras de Ceceña (2010b:73), “el capitalismo está en crisis civilizatoria, ha puesto en jaque la vida del planeta y no ofrece oportunidades ni para los seres humanos ni para la naturaleza”. En efecto, sus propios parámetros

básicos se muestran inoperantes para enfrentar la actual coyuntura de crisis. Un caso flagrante se ejemplifica en la pretensión de resolución del fenómeno del cambio climático desde los mismos patrones de la modernidad capitalista: ausencia de entidades globales con capacidad de decisión y actuación; ausencia de análisis integrales e históricos del problema; compromisos voluntarios de los países en vez de obligaciones compartidas; y recetas propias de la lógica imperante de mercado, como son la apuesta por los mercados de derechos de emisión o las propuestas desde el *capitalismo verde*.

El resultado es que el problema no se ataja, no se aborda de manera integral, ya que esto lo enfrentaría a las prioridades de este proyecto modernizador. Como señala Santos (2006a:15), “tenemos problemas modernos para los cuales no tenemos soluciones modernas”.

Precisamente por eso pensamos que vivimos un momento de transición, de incertidumbre, donde los debates se abren y los cambios profundos se hacen posibles. Así pues, cuando el modelo de civilización está en entredicho, si su capacidad de generar libertad y justicia da signos de agotamiento, es el momento idóneo para nuevas propuestas, nuevos valores, nuevos parámetros sobre los que repensar nuestro bienestar y nuestras vidas.

## **1.2. Bifurcación civilizatoria y horizontes emancipatorios**

### **1.2.1. Bifurcación civilizatoria: la apuesta por la emancipación**

Vivimos una época de incertidumbre, una época que pudiera ser definida como de “oportunidad y peligro, de catástrofe y esperanza” (Ceceña, 2011:9). Lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer, por lo que nos movemos en una fase crítica donde los caminos que asumamos finalmente marcarán de manera estructural el destino de la humanidad y del planeta. Se trata entonces, como reconoce ONU Desarrollo (2010), de un momento decisivo de la historia.

No obstante, no hay que confundir la inestabilidad sistémica imperante, la agonía del proyecto de la modernidad capitalista, con su final inmediato o con la falta de vigor de sus instituciones, dinámicas y procedimientos. Muy al contrario, el sistema “no se está cayendo, no estamos asistiendo a su fin; es más, nos va a costar mucho despedirnos de él” (Ceceña, 2010b:73). En este sentido, no hay más que analizar cuáles son el diagnóstico y las recetas que se están asumiendo de manera generalizada, para constatarlo.

Lo que sí es innegable es que, pese a su hegemonía actual, el sistema otrora homogéneo y pétreo empieza a mostrar grietas evidentes, y es cuestionado de manera creciente por la ciudadanía. Son precisamente dichas grietas, así como las urgencias vinculadas a éstas, las que están confiriendo identidad al momento presente, que podríamos definir, según un concepto acuñado por Wallerstein (2004), como de *bifurcación civilizatoria*<sup>16</sup>.

Según este término, y frente a la inerte réplica de los valores, prioridades y objetivos asumidos como naturales, “los sentidos colectivos se orientan hacia la necesidad de reorganizar la vida sobre otras bases y con otras formas de funcionamiento; partiendo de otras concepciones y principios; de acuerdo con prácticas distintas, en parte arrastradas, repetidas y mejoradas a lo largo de la historia de las resistencias, en parte inventadas con la mirada de un presente de emergencia y crisis” (Ceceña, 2008:120).

Por lo tanto, un momento de bifurcación amplía el abanico de opciones, de nuevos escenarios posibles. De esta manera, o bien avanzamos hacia nuevos parámetros civilizatorios alternativos o bien radicalizamos el presente en base a utopías conservadoras, como la ideología neoliberal (Santos, 2006a). La urgencia por actuar, que es parte del consenso amplio sobre la crisis, resalta la importancia de las decisiones que tomemos.

En este sentido entendemos, como ya hemos argumentado en el apartado anterior, que es necesario insistir en la pertinencia de transformaciones profundas, pero ¿hacia dónde? Cambiar las lógicas civilizatorias se puede aplicar tanto para avanzar en justicia y equidad como para construir sociedades fundamentalistas. Un cambio, una transformación, por sí misma, no es buena ni mala, ya que no indica cuál es su objetivo, cuál es su referencia normativa.

Por ello, añadimos el concepto de *emancipación* a nuestra propuesta de superación de la crisis civilizatoria. Entendemos así que la emancipación es precisamente el término que mejor clarifica los horizontes por los que transitar, ya que ésta no alude a “cualquier tipo de transformación o cambio, sino a procesos caracterizados por debilitar relaciones y estructuras de asimetría, subordinación, explotación, etcétera”. De esta manera, la emancipación es un “complejo proceso de ruptura y liberación de las múltiples dominaciones instauradas en y por la modernidad capitalista”, y por tanto “sin fin, siempre incompleto, inacabado y en construcción” (Martínez, Casado e Ibarra, 2012:19).

---

<sup>16</sup> Santos (2006:45) también se refiere a este momento histórico como *transición paradigmática*.

Así, nuestro marco de referencia se define en los términos siguientes: la asunción de la crisis civilizatoria nos conduce a una crítica integral a la modernidad capitalista, y al planteamiento de parámetros alternativos en la pretensión de avanzar hacia escenarios de mayor emancipación para mujeres, hombres y pueblos.

En este sentido, es precisamente el momento de bifurcación actual el que “invita a la creatividad sujética con que los pueblos reinventan su historia. No sólo hay un rechazo a la perpetuación del sistema sino un afloramiento de alternativas que van construyendo nuevos imaginarios y sus consecuentes cables a tierra, ya se aparezcan como políticas públicas, como nuevas institucionalidades o como construcciones autonómicas y comunitarias” (Ceceña, 2011:9).

De esta manera, ya se están formulando, creando, ensayando y poniendo en práctica nuevas agendas y nuevos imaginarios. Estos surgen de referentes normativos diversos, de ámbitos geográficos y sujetos diferentes, y pretenden avanzar de manera decidida en base a lógicas emancipatorias, a partir de la superación de las dinámicas de este proyecto modernizador. Ejemplo de ello son las propuestas que surgen de la economía ecológica (Naredo, 2006), de la ecología política (Herrero, Cembranos y Pascual, 2011), del decrecimiento, de la economía feminista para la sostenibilidad de la vida, de la soberanía alimentaria, del Buen Vivir/*Sumak Kawsay*, del Vivir Bien/*Sumak Kamaña* (Acosta, 2010)<sup>17</sup>, de la economía solidaria, de las propuestas de descolonización, de la democracia radical (Calle, 2011) o de la plurinacionalidad de los estados.

Por supuesto, los grados de desarrollo de estos enfoques son muy desiguales. También hay mucho por hacer en la necesaria articulación e intersección de todos ellos. En este sentido, no son recetas listas para aplicar, ni modelos perfectamente estructurados. Tampoco tienen voluntad de serlo, ya que no se trata de generar *la alternativa* -única y universal-, sino más bien se pretende avanzar en “una forma alternativa de pensar alternativas” (Santos, 2006:27). Desde estas premisas, y desde el reconocimiento de su diversidad, comparten en gran medida su crítica a la modernidad capitalista y la apuesta por nuevos patrones civilizatorios, dentro de otras lógicas con voluntad emancipatoria.

---

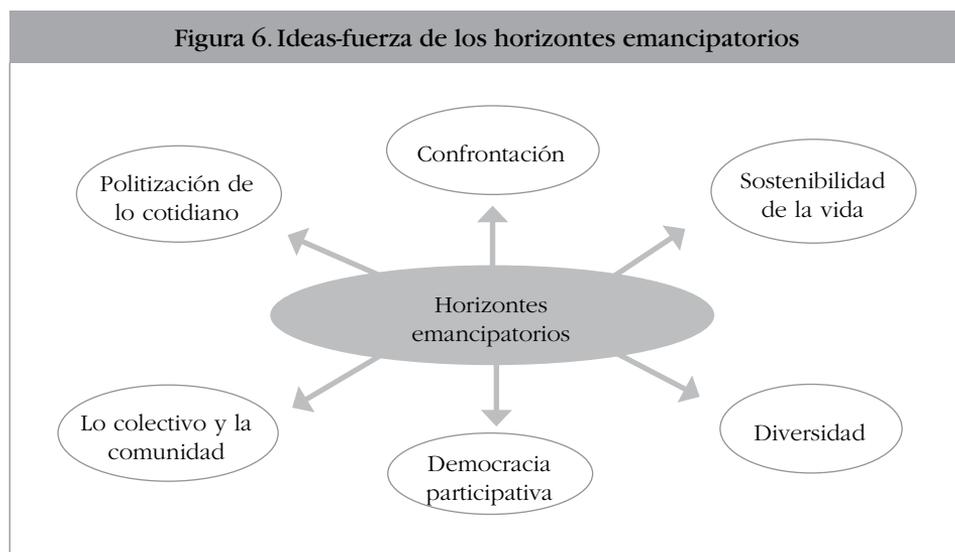
<sup>17</sup> *Sumak Kawsay* hace referencia a la cosmovisión ecuatoriana del Buen Vivir, mientras que *Sumak Kamaña* se refiere a la boliviana.

Precisamente, Gudynas (2011:21), refiriéndose al caso específico de la relación entre ecología y Vivir Bien/*Sumak Kamaña*, apunta que “el biocentrismo de los ambientalistas no es idéntico al *Sumak Kamaña* boliviano, pero éstas y otras posturas comparten su crítica al desarrollo y una serie de pilares básicos en la construcción de alternativas”. Creemos que este botón de muestra pudiera ser extrapolable al conjunto de imaginarios en construcción.

### 1.2.2. Ideas-fuerza de los horizontes emancipatorios

Dentro de la diversidad inherente a dichas propuestas, entendemos que existen algunas ideas-fuerza que otorgan cierta identidad común a los nuevos horizontes emancipatorios. En este sentido, si bien no suponen un completo constructo alternativo al vigente, si que ofrecen un marco de referencia que cuestiona el mismo, y que permite acotar el camino por el cual transitar.

De esta manera, las referencias que proponemos como síntesis de estos horizontes emancipatorios se basarían en seis ideas-fuerza: la confrontación con la modernidad capitalista; la centralidad de la sostenibilidad de la vida; el reconocimiento y la articulación de la diversidad; la democracia participativa; la relevancia de lo colectivo y de la comunidad; la politización de lo cotidiano. En torno a estos ejes, cada enfoque con un acento determinado, podríamos encontrar los puntos comunes de estas propuestas de superación de la modernidad capitalista por la vía de la emancipación.



Fuente: elaboración propia.

La *confrontación* es la primera de las ideas-fuerza que destacamos. Como ya hemos explicado previamente, estamos hablando de un replanteamiento integral de objetivos y prioridades, no sólo de procedimientos. Esto supone, por tanto, apuestas arriesgadas, que vayan a la raíz de los problemas y que confronten con los parámetros actualmente hegemónicos. En este sentido, la lógica emancipatoria se basa no sólo en plantear agendas políticas alternativas a la ortodoxia dominante, sino también en explicitar las asimetrías existentes en ésta, a partir de la interacción de los diferentes sistemas de dominación vigentes.

Por lo tanto es necesario, a la vez que se ofrecen propuestas, que se detecten y señalen antagonistas, se desenmascaren sus discursos y sus prácticas, y se confronte con ellos a través de estrategias que progresivamente permitan ir ganando legitimidad social y transitar hacia nuevos escenarios. Así, los horizontes emancipatorios asumen los retos derivados de la gravedad, profundidad y urgencia con la que hemos caracterizado a la crisis, a través de entender lo alternativo como nuevas opciones que son incompatibles con el *statu quo* actual, al que necesariamente hay que enfrentarse en todo aquello que genere y consolide opresiones y dominaciones. En este sentido, la pretensión de avanzar sin análisis crítico -y autocrítico- de lo existente, sin voluntad de enfrentarlo y sin capacidad de propuesta alternativa, vaciaría de contenido y limitaría el carácter pedagógico y dialéctico que toda agenda emancipadora debería tener, no estando a la altura de la respuesta necesaria en el momento histórico actual.

La segunda de las ideas-fuerza que caracteriza a los nuevos horizontes emancipatorios es la centralidad otorgada a la *sostenibilidad de la vida* (Carrasco, 2001), frente a la prioridad concedida a la reproducción del capital en la modernidad capitalista. Para ello, la economía feminista, la economía ecológica, el buen vivir y la economía solidaria, proponen descentrar los mercados capitalistas y situar la sostenibilidad o reproducción de la vida como eje de las decisiones y dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales. En este sentido, destacan “la tensión existente entre dos objetivos contradictorios, la obtención de beneficios por una parte y el cuidado de la vida humana por la otra” (Carrasco, 2001:1).

Este concepto de sostenibilidad o reproducción de la vida incorpora dos novedades significativas. En primer lugar, es la vida y no sólo los seres humanos lo que es prioritario, con lo cual estos se integran en la naturaleza en un todo inseparable, a partir de “la construcción de relaciones armoniosas y de interdependencia entre lo viviente” (León, I., 2010:8).

En segundo lugar, situar la vida en el centro supone una transformación radical de la economía, ya que la cuestión no es ya sólo “visibilizar que, además de producir bienes y servicios, también se reproducen personas. La cuestión es señalar que ambos procesos no están escindidos, que la producción sólo nos importa en la medida en la que se reproduce la vida”. De esta manera, la reproducción y no la producción “es la lente desde la que mirar el conjunto, el eje transversal”, lo que enfrenta radicalmente la esencia productivista y mercantil del capitalismo (Orozco, 2012:14).

Este nuevo enfoque, por tanto, destaca la relevancia del debate normativo -frente al reduccionismo capitalista-, siendo fundamental ahora el ver cómo adecuar la economía a los ideales y objetivos de justicia y bienestar. ¿Cuál es la vida que queremos vivir, la que merece la pena ser vivida? (Orozco, 2012). Estos cuestionamientos se sitúan ya en un nuevo escenario, que suponen “cambios en la matriz productiva, en las visiones y políticas acerca de quiénes hacen la economía, de qué y cómo producir, qué y cómo consumir” (León M., 2009:1).

De esta manera, obtenemos tres consecuencias inmediatas de este nuevo enfoque, compartido como decimos por el conjunto de apuestas emancipatorias: la primera, que la economía debe entender que es parte de un sistema ecológico cerrado y que, por tanto, debe redefinirse para adecuarse en todo momento a la realidad y límites de dicho sistema ecológico; en segundo lugar, que la producción mercantil, sus espacios -mercados- y agentes -organizaciones económicas diversas- deben servir a objetivos de reproducción ampliada de la vida, por lo que deberán regirse por criterios políticos, ecológicos y solidarios, fuera de toda explotación y enajenación del trabajo remunerado; y tercero, que lo mercantil y el trabajo asalariado son sólo una parte de la economía, que debe ampliar sus miras y dar valor a todos los trabajos necesarios para la sostenibilidad de la vida -restándose a los que avancen en sentido contrario-, garantizando una base material digna para el conjunto de la ciudadanía. En este sentido, los cuidados son una plasmación estratégica de este nuevo paradigma, ya que “todas las personas los necesitamos en todos los momentos de nuestra vida, están absolutamente atravesados por la desigualdad de género, y en gran medida se garantizan fuera de las esferas monetizadas de la economía” (Orozco, 2010:137). Bienestar, reproducción y cuidados son, en definitiva, los conceptos que prefiguran una nueva economía para la sostenibilidad de la vida.

La tercera idea-fuerza de los horizontes emancipatorios es el *reconocimiento y la articulación de la diversidad*. Si la vida está en el centro de análisis, si la diversidad es inherente a la vida, resulta por tanto estratégico garantizar ésta en todas sus dimensiones, en todos los ámbitos.

Así, la diversidad se coloca como eje nodal de las nuevas visiones de la sociedad (León I., 2010). De esta manera, frente a la pretensión uniformizante de la modernidad capitalista, los nuevos horizontes reconocen la diversidad como un valor, y se empeñan en su articulación en marcos interpretativos comunes como, por ejemplo, el de la sostenibilidad de la vida. El reconocimiento de la diversidad implica entonces, según la Fundación de Estudios, Acción y Participación Social de Ecuador (FEDAEPS), “el reconocimiento de las singularidades e interdependencias inherentes a las distintas culturas, grupos sociales e individualidades, como también a la complementariedad entre los sistemas y ecosistemas naturales” (León I., 2010:1).

Esta idea-fuerza tiene una serie de implicaciones sobre las propuestas emancipatorias. En primer lugar, se huye de dogmas y de modelos cerrados, ya que no hay una sola receta ni un sólo camino (Acosta, 2010), sino una gran “riqueza y potencialidad en la diversidad de experiencias y construcciones” (Ceceña, 2008:14). Por lo tanto, el bienestar es entendido en base a diferentes enfoques normativos, y cada cultura y pueblo debe plantear sus estrategias y objetivos en base a dichos referentes, tanto reconociendo la diversidad interna como garantizando el respeto del resto de culturas y pueblos. Se trataría pues de “pensar la emancipación social sin una teoría general de la emancipación social” (Santos, 2006a:75).

Precisamente, y en segundo término, implica que es necesario deconstruir la relación de colonialidad y dependencia entre unos países y otros, entre unos sujetos y otros, desde el respeto a los procesos endógenos, desde la asunción de las asimetrías históricas, y desde el reconocimiento del ser, del saber y del poder de cada quién.

En tercer lugar, y en la misma lógica decolonial, plantea la necesidad de redefinir qué se entiende por conocimiento, en un diálogo de saberes en el cual el conocimiento científico no es más que uno de los conocimientos vigentes en el mundo. De esta manera, y sin restarle a éste su valor, es necesario “sustituir la monocultura del saber científico por una ecología de los saberes” (Santos 2006a:79).

Finalmente, en cuarto lugar, presupone que la lógica emancipatoria requiere del reconocimiento del conjunto de variables que forman parte del Sistema de dominación múltiple, que afecta de manera desigual a grupos y personas. En este sentido, las lógicas emancipatorias se deben basar en estrategias que eviten los protagonismos exclusivos de sujetos y propuestas determinadas, y que los articule en agendas integrales y equilibradas. De este modo, “la emancipación deberá ser múltiple, o no será” (Martínez, Casado e Ibarra, 2012:19).

Justamente es la articulación de la diversidad el gran reto derivado de esta idea-fuerza, por lo que es fundamental resolver “cómo efectivamente hacemos cargo de la diversidad que somos, y admitir que estas diversidades tienen peso equivalente dentro de una estructura democrática” (Ceceña, 2010b:79). En este sentido, “necesitamos construir la emancipación a partir de una nueva relación entre el respeto de la igualdad y el principio del reconocimiento de la diferencia, ya que lo importante no es la homogeneización, sino las diferencias iguales” (Santos, 2006a:53).

La cuarta idea-fuerza que destacamos en nuestro marco de referencia es la apuesta por la *democracia participativa* (Blas e Ibarra, 2006). Si la sostenibilidad de la vida es el eje central, serán los seres humanos sin excepción quienes deban participar activamente en la definición de las prioridades, los objetivos y los procedimientos para alcanzar el bienestar que persigan.

En este sentido, se trata de revertir la perversión que la modernidad capitalista ha realizado de los conceptos de soberanía, ciudadanía y participación, fundamentalmente a través de tres fórmulas complementarias: una, la traducción de estos conceptos a una elección periódica de representantes; dos, la incapacidad para que sean ejercidos, al perder vigencia el Estado-nación frente a las instancias multilaterales, que escapan al control ciudadano; y tres, la privatización de las decisiones de interés general a partir de la prioridad otorgada a ciertos grupos de presión y a sus intereses específicos.

La democracia participativa -dentro de la cual podemos encontrar la democracia directa, la democracia asociativa y la deliberativa- plantea sustituir relaciones de poder por relaciones de autoridad compartida (Avitser y Santos, 2004), a la vez que propone una gobernanza que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía en todos los ámbitos en los que se tomen decisiones que afecten a la vida de las personas -local, nacional, regional, global-. Así, frente a una democracia instrumental, construida para alcanzar legitimación, consentimiento o eficacia, se plantea una democracia basada

en la participación activa y de calidad, que se convierte de esta manera en premisa y condición necesaria de todo proceso emancipatorio.

No obstante, esta apuesta no está exenta de problemas dentro de un mundo crecientemente complejo. Así, únicamente apuntamos aquí algunos de los retos que se derivan de asumir como premisa una democracia participativa que establece la diversidad y las diferencias entre iguales como valores. En este sentido, destacamos la relación entre poder, participación y género; el diálogo intercultural; la relación entre participación y mercado; la relación entre las culturas y las estructuras deliberativas; la relación entre participación institucional y social (Pearce, 2006). Todas ellas son cuestiones que cualquier lógica emancipatoria debe tomar en consideración, lo que complejiza los análisis y las propuestas, siempre desde la convicción de que sólo abordándolas es como se hará efectivo el derecho a una ciudadanía plena.

La quinta idea-fuerza es la *defensa de lo colectivo y del sentido de comunidad*. La vida, concepto que hemos situado en el centro del análisis, lejos de *esencialismos* es, en palabras de Orozco (2012:16), “vulnerable, finita, y precaria; por eso, si no se cuida, no es viable”. Según esta autora “la única vía para hacerse cargo de la vulnerabilidad y de la precariedad es la interacción”.

En este sentido, el individualismo y la pretensión de autonomía absoluta, que se encuentran en la génesis de la modernidad capitalista, no son coherentes con la realidad de nuestras vidas. Éstas se desarrollan en sociedad, en colectivo, y es ese prisma compartido el que es necesario plantear como prioritario de las lógicas emancipatorias, desde el cual podemos entender mejor los procesos vitales.

De esta manera, la emancipación está vinculada a lo que Zubero (2008) entiende como el concepto fuerte de solidaridad que, frente al débil<sup>18</sup>, plantea que los vínculos que nos unen con otras personas, comunidades, y sociedades se basan en la asunción de compartir obligaciones comunes, de adherirse a la causa de éstas, de asumir sus vidas como responsabilidad compartida. Por lo tanto, el principio de interdependencia se sitúa en un lugar protagónico, tanto desde una perspectiva global e internacionalista – nuestro futuro está vinculado al futuro de todos y todas-, como en la defen-

---

<sup>18</sup> Para Zubero, la solidaridad débil pone el centro de atención en quien se solidariza, y no tanto en la situación de las personas con las que se realiza la solidaridad. Así, se trata de una solidaridad que cada quién manifiesta de la manera que crea más adecuada desde su subjetividad, sin significar un compromiso real y objetivo con un fin que viene marcado por el otro y cuya realización es exigible.

sa del territorio -como espacio en el que se desarrollan fundamentalmente nuestras vidas-.

En este sentido, la apuesta por lo colectivo tampoco carece de complejidad, ya que genera una tensión permanente entre comunidad y autonomía. Ambos son percibidos como principios con gran potencialidad para catalizar las energías emancipatorias, pero “la autonomía y la autogestión comunitaria como horizonte utópico conviven en tensión con las posibles tendencias a repliegues diferencialistas que convierten la autonomía en refugio” (Svanpa, en Martínez, Casado e Ibarra, 2012:26).

A su vez, por otro lado, y en sentido contrario, Silvia Gil afirma que desde el feminismo también se “añade una cuestión esencial: cómo hacer para que la interdependencia se combine con el logro de niveles suficientes de autonomía, entendida como la capacidad de decidir sobre la propia vida, sabiendo a la par que la autonomía personal y la autonomía social mantienen una complicidad, una no puede darse sin la otra” (Orozco 2012:17). Esta última frase, que señala el reto de articular la autonomía personal y comunitaria, ambas interdependientes, resume el contenido fundamental de esta idea-fuerza de los horizontes emancipatorios.

Por último, la sexta idea que destacamos como propia de los horizontes emancipatorios es la politización también de lo cotidiano, basada en el clásico principio feminista de que *lo personal es político*. En este sentido, la emancipación no puede entenderse sólo como una referencia lejana, sino que debe ser considerada como un proceso que empieza hoy y aquí, y que influye en todos los aspectos de nuestras vidas.

De esta manera, la emancipación debe plantearse “en términos de transformación de las prácticas personales y colectivas que en lo cotidiano inferiorizan y subordinan a las víctimas de la opresión; transformación emancipadora, por lo tanto, desde las propias prácticas en el presente, y no en un futuro de cambio estructural total. Lo cotidiano y cercano deja de ser algo supeditado a una estrategia general de lucha en las relaciones de poder, para comenzar a ser el campo privilegiado de lucha por un mundo y una vida mejores” (Martínez, Casado e Ibarra, 2012:16). Por lo tanto, se aspira a transformar las relaciones de poder, no simplemente a tomar el poder. Esto requiere otro tipo de prácticas políticas, las que disputan los modelos de relación y vida dominantes, para lo cual es necesario que nos reconozcamos como agentes activos en todas las relaciones de poder cotidianas, así como subrayar la importancia de transformarnos para transformar (Martínez, Casado e Ibarra, 2012).

Figura 7. Claves de los horizontes emancipatorios	
Confrontación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detección y señalamiento de discursos y prácticas de los antagonistas</li> <li>• Propuestas de agendas radicales y confrontativas</li> </ul>
Sostenibilidad de la vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es la vida y no los <i>seres humanos</i> lo prioritario</li> <li>• Se asumen los límites físicos del planeta</li> <li>• La <i>reproducción</i> y no la <i>producción</i> es lo prioritario</li> <li>• Relevancia de los cuidados</li> </ul>
Diversidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay concepto universal de bienestar</li> <li>• Prioridad a la superación de asimetrías</li> <li>• Ecología de los saberes como premisa</li> <li>• Articulación de sujetos y propuestas diversas</li> </ul>
Democracia participativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desbordamiento de la política institucional y social</li> <li>• Soberanía y ciudadanía ejercidas tanto a nivel local como global</li> </ul>
Lo colectivo y la Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asunción de la interdependencia y de la responsabilidad compartida como principio</li> <li>• Defensa del territorio</li> <li>• Defensa del proyecto común global</li> </ul>
Politización de lo cotidiano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lucha contra las asimetrías de poder también desde las prácticas personales y organizativas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Estas son, en definitiva, algunas de las principales referencias comunes de los nuevos horizontes emancipatorios. Repetimos que no se trata en absoluto de pretender generar un modelo cerrado, ni de garantizar que los diversos enfoques que han servido como referencia planteen las mismas cuestiones y pongan los mismos acentos en cada una de las ideas-fuerza. Al contrario, hemos sido conscientes de su desigual desarrollo y de su necesidad de articulación, explicitando en este sentido los importantes debates que quedan pendientes.

No obstante afirmamos que, pese a todo, estas ideas-fuerza tienen el enorme potencial político de marcar la senda por la cual construir y consolidar las apuestas emancipatorias en el presente milenio. Si estamos sufriendo una crisis civilizatoria, debemos dar también una respuesta y una alternativa civilizatoria, que nos ofrezca los mimbres necesarios para avanzar en

este sentido, una vez que los parámetros ortodoxos y hegemónicos nos conducen a una situación de vulnerabilidad extrema.

En este sentido, los valores identitarios de cada civilización son claves en términos emancipatorios: si han demostrado su agotamiento y no los trascendemos de manera integral y radical, o bien nos impedirán el avance, o bien generarán avances parciales y vulnerables. De ahí la importancia de proponer, asumir y apropiarse de nuevos parámetros civilizatorios como los que aquí se han expuesto. Son necesarios por tanto valores emancipadores sobre los que construir una nueva sociedad global, una nueva forma de organización y reproducción de pueblos, de culturas, de personas, de la vida en general. En este sentido la centralidad de la reproducción de la vida y la asunción de su diversidad y de su sentido colectivo; la premisa de la democracia participativa como principio de organización política; y la necesidad de trazar estrategias confrontativas que transformen las relaciones de poder, se convierten en pilares estratégicos para definir y consolidar procesos, iniciativas, espacios y sujetos en clave emancipadora.

Podrá decirse que se trata únicamente de valores, de ideas generales. No obstante, son valores surgidos de un profundo análisis de la realidad y de la historia, de las luchas pasadas y presentes, así como de los múltiples y diversos intentos de emancipación. En este sentido, se trata de valores que proponen un nuevo terreno de juego sobre el que establecer las lógicas emancipadoras, necesitadas hoy en día de nuevas referencias que articulen a las mayorías populares y al sujeto diverso de cambio. Pero además, permiten y posibilitan la construcción de alternativas específicas y concretas, aplicables para iniciar y/o consolidar procesos de transición post-modernidad capitalista, desde lo más concreto hasta la utopía en construcción.

Por todo ello, entendemos que el debate sobre la articulación, intersección y desarrollo de estas ideas-fuerza es una prioridad académica y política para los actores implicados en nuevas formas de vida vivibles para las grandes mayorías sociales del planeta. Porque otra vida es posible, pero siempre que ésta sea fuera del marco de la modernidad capitalista.

### **1.3. Relevancia estratégica de los movimientos sociales emancipadores**

Una vez establecidos los parámetros que podrían identificar un marco de referencia básico para los nuevos horizontes emancipatorios, pasamos al análisis

sis sobre cuál es el sujeto estratégico para avanzar en este sentido. Como ya explicamos, la emancipación es un proceso en el cual es importante *el qué, el cómo y el quién*, y por tanto toda lógica de cambio estructural debe también dilucidar cuál es precisamente el sujeto histórico de cambio, que es múltiple, diverso, y se articula en la acción común (Martínez, Casado e Ibarra, 2012).

Sobre este punto ha existido un intenso debate dentro del proceso de investigación, cuyos avances han sido recogidos en Martínez, Casado e Ibarra (2012). Dichos documentos analizan específicamente una forma determinada de acción colectiva de la que se dota dicho sujeto, como son los movimientos sociales. En este sentido, el proceso de investigación asume que éstos no son ni mucho menos los únicos agentes que tienen la capacidad para avanzar en términos de emancipación, pero sí parte de la premisa de que los movimientos sociales tienen una potencialidad notable en este contexto. A partir de dicha premisa, el proceso de investigación ha tratado de responder a las siguientes preguntas: ¿Son los movimientos sociales un sujeto estratégico de emancipación? ¿Por qué?; y si es así, ¿qué les confiere ese carácter? ¿Qué potencia o debilita dicho carácter emancipador?<sup>19</sup>

En el presente libro únicamente planteamos algunas de las cuestiones más relevantes surgidas de las dos primeras preguntas. En este sentido, dividimos este apartado en dos partes: una primera, en la que apuntamos la correlación positiva entre los movimientos sociales y las ideas-fuerza de los horizontes emancipatorios; y otra segunda, en la que propondremos una definición que acote la identidad de esta forma distintiva y específica de acción colectiva que son los Movimientos Sociales Emancipadores (MSE), sujeto de nuestro estudio y del conjunto del proceso de investigación.

### 1.3.1. Papel de los movimientos sociales en las lógicas emancipatorias

Antes de comenzar es preciso establecer una serie de aclaraciones sobre esta forma tan específica de acción colectiva, los movimientos sociales:

1. No consideramos que los movimientos sociales sean los únicos sujetos de emancipación, sino que a nuestro entender son uno de los sujetos prioritarios.

---

<sup>19</sup> Algunas de estas respuestas se recogen en el Cuaderno de trabajo número 57, citado en diferentes momentos en este libro. Otras se abordan en el Cuaderno de trabajo número 60, de Martínez, Casado e Ibarra, cuya publicación está prevista en junio de 2013.

2. Somos conscientes de la dificultad de definir a los movimientos sociales, dado que, como señala Sotillo, son entidades “complejas, variables, con una agenda heterodoxa y poco dados a la estandarización” (Echart, 2008:11). No obstante, asumiendo la complejidad de definir a esta forma específica de acción colectiva planteamos, con cautela y humildad, a la vez que con rigor y en base a análisis teórico-prácticos, una serie de variables que pudieran caracterizar y dotar de cierta identidad a aquellos movimientos sociales con vocación emancipadora.
3. Huimos de simplificaciones idealizadas sobre los movimientos sociales, y reconocemos, tanto las capacidades como las debilidades de éstos. En todo caso, no dejamos de valorar su gran potencialidad, ya demostrada en múltiples experiencias.

A partir de estas premisas, consideramos que los Movimientos Sociales (MMSS) tienen una relevancia estratégica para avanzar en las lógicas emancipadoras, ya que son sujetos que guardan una muy importante correlación con las ideas-fuerza que proponemos como marco de dichas lógicas<sup>20</sup>.

Así, en lo que se refiere a la confrontación, los MMSS “alimentan desde los márgenes una serie de debates que cuestionan las bases de la modernidad y el capitalismo, definiendo un posicionamiento colectivo de inconformismo y contestación respecto de las cosas que no funcionan satisfactoriamente, respecto de las relaciones que inferiorizan y discriminan” (Martínez, Casado e Ibarra, 2012:32).

De esta manera, identifican y señalan, mediante la movilización, los agentes y centros de decisión que guían el proceso globalizador neoliberal, contraponiéndose antagónicamente a ellos mediante el conflicto. En definitiva, son las formas de acción colectiva que en mayor medida están planteando en la actualidad una lógica confrontativa con la modernidad capitalista, frente a otras en las que esta característica no está tan desarrollada. Tenemos ejemplos de ello en la lucha contra la liberalización del comercio abanderada por la OMC; las múltiples iniciativas de incidencia

---

<sup>20</sup> Esta correlación puede comprobarse en el análisis de los textos de referencia tanto de los espacios de encuentro global, como de las declaraciones de LVC y la MMM, redes internacionales sujetas de esta investigación. Sería un ejercicio inabarcable el recoger todos los documentos generados, por lo que únicamente hacemos referencia a algunos que estimamos estratégicos: Foro Social Mundial (2013; 2011; 2012); Foro Social de las Américas (2010; 2008); La Vía Campesina (2009; 2009b; 2008; 2007; 2004; 2000; 1996); Marcha Mundial de las Mujeres (2004; 2001).

política contra las empresas transnacionales lideradas por los movimientos campesinos, ecologistas, indígenas, y comunitarios; y la confrontación feminista con la Iglesia Católica y otras instituciones religiosas en defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Pero también son algunos movimientos sociales -junto a ciertos estamentos académicos- quienes plantean el enfoque de sostenibilidad de la vida como paradigma alternativo al vigente. Precisamente los movimientos ecologistas, feministas, indígenas y de defensa del buen vivir son quienes han planteado esta apuesta con fuerza y quienes están comprometidos en su profundización, especialmente en torno a los procesos anti-neoliberales que se están desarrollando en las Américas.

Al mismo tiempo, respecto a la diversidad, frente a las tentaciones totalitaristas de determinar una única identidad hegemónica que inferioriza otras, se produce un reconocimiento de la indeterminación y pluralidad humana, negando formas homogeneizadoras de organización de la sociedad. No plantean por tanto la construcción de un modelo alternativo, sino la construcción de alternativas basadas en referentes normativos diversos, pero articuladas en base a los principios emancipatorios. Por ello, los MMSS participan en procesos de creatividad e innovación social y política, por lo que se encuentran en permanente reinención o búsqueda discursiva de saberes, propuestas y prácticas, algunas silenciadas por el colonialismo cultural (Martínez, Casado e Ibarra, 2012).

La articulación de la diversidad es, además de una exigencia de nuestro tiempo, una lógica de creciente importancia para los movimientos sociales. En esta clave se entienden iniciativas como por ejemplo la del Foro de Nyeleni sobre Soberanía Alimentaria celebrado en Mali en 2007, en función de la cual se ahondó en un proceso -actualmente vigente- de articulación de movimiento feminista, campesino y ecologista, de manera que todos incorporaban en sus agendas las prioridades del resto de movimientos. En este sentido, la Marcha Mundial de las Mujeres (MMM) asumió la soberanía alimentaria como reto, mientras que La Vía Campesina (LVC) integró la lucha contra la violencia machista en el ámbito rural como eje estratégico. Al mismo tiempo, el movimiento ecologista sumó las preocupaciones agroecológicas a su propuesta política.

Por otro lado, los movimientos sociales son también una demostración fehaciente de democracia participativa, ya que, según Martínez, Casado e Ibarra

(2012:30), han sabido “aglutinar la participación de miles de mujeres y hombres en torno a agendas comunes, cercanas a las prioridades de la ciudadanía, y se han articulado en todas las escalas -local, estatal, regional, global-”. De esta manera, intensifican y amplían la democracia como práctica, al negarse a aceptar como fatalidad la contingente actualidad de los procesos históricos.

En esa misma línea, Avitzer y Santos (2004:48) afirman que “los movimientos sociales estarían insertados en movimientos por la ampliación de lo político, por la transformación de las prácticas dominantes, por el aumento de la ciudadanía”.

Siguiendo con las ideas-fuerza de los horizontes emancipatorios, también en los movimientos sociales destaca su apuesta por lo colectivo y por la comunidad, en la que la defensa del territorio es una de sus señas de identidad. Un territorio entendido desde “un sentido político, como espacio en el que hunde sus raíces la cultura de vida de una colectividad” (Martínez, Casado e Ibarra, 2012:26). Ejemplo de ello son las iniciativas de consultas populares que en muchos territorios de América Latina se están desarrollando para enfrentar la actuación de las empresas mineras e hidroeléctricas.

Además, entienden lo colectivo y la comunidad uniendo el territorio con las lógicas globales, por lo que son hoy las formas de acción colectiva más implicadas en el trabajo en red a todos los niveles, desde lo local a lo internacional-. Muestra de ello son tanto la Marcha Mundial de las Mujeres como La Vía Campesina, ambos sujetos de nuestra investigación.

A su vez, plantean de una manera decidida la práctica como parte fundamental del proceso emancipador, por lo que en su vida organizativa y cultura de actuación también ensayan y prefiguran nuevas formas de democracia, con tipos de relaciones más horizontales, flexibles, abiertas y participativas, con lo que se comprometen así con la transformación de las relaciones de poder.

En definitiva, partimos de la difícil estandarización de esta forma de acción colectiva; de su diversidad de agendas, identidades, culturas; así como del reconocimiento de la existencia de otros agentes sociales e institucionales implicados en las lógicas emancipatorias. No obstante pensamos que, pese a todo, los MSE -en la clave que definiremos a continuación- son sujetos fundamentales, en interacción con otros, para avanzar en la superación de la modernidad capitalista, por su papel protagónico a la hora de abanderar

las ideas-fuerza de los horizontes emancipatorios y de construir estrategias e iniciativas en base a ellos.

### 1.3.2. Definición de Movimiento Social Emancipador

Finalizamos este primer capítulo proponiendo una definición que acote el sujeto fundamental de nuestro estudio, los movimientos sociales emancipadores. Como no puede ser de otra manera, no se trata de un ejercicio que pretenda delimitar de forma diáfana qué es y qué no es un MSE. Esto es, no se trata de un estrecho ejercicio de clasificación y de categorización; muy al contrario, el objetivo de nuestra definición es el de plantear algunas de las características que suelen ser potencialmente inherentes a dichas formas de acción colectiva.

Además, lo queremos hacer de una manera integral, abordando los MSE desde una triple perspectiva que integre la complejidad de sus identidades. Estos tres enfoques son: sus agendas políticas, sus estrategias políticas, y sus culturas organizativas.



Fuente: elaboración propia.

Así, entendemos a los MSE como una forma específica y distintiva de acción colectiva:

- Protagonizada por una variedad de organizaciones que, siempre que la represión, el control o la infiltración no lleven a funcionamientos

clandestinos o semi-clandestinos, suelen ser de fácil acceso y estructura poco formalizada y jerarquizada. Se trata de organizaciones y colectivos que, manteniendo su autonomía, comparten un sentido de pertenencia o identidad colectiva en torno a un modo crítico e inconformista (indómito, rebelde, disidente) de comprender y estar en el mundo, denunciando y des-naturalizando determinadas estructuras de poder establecidas, sin aceptar lo que las convenciones, expectativas y estructuras sociales vigentes les deparan.

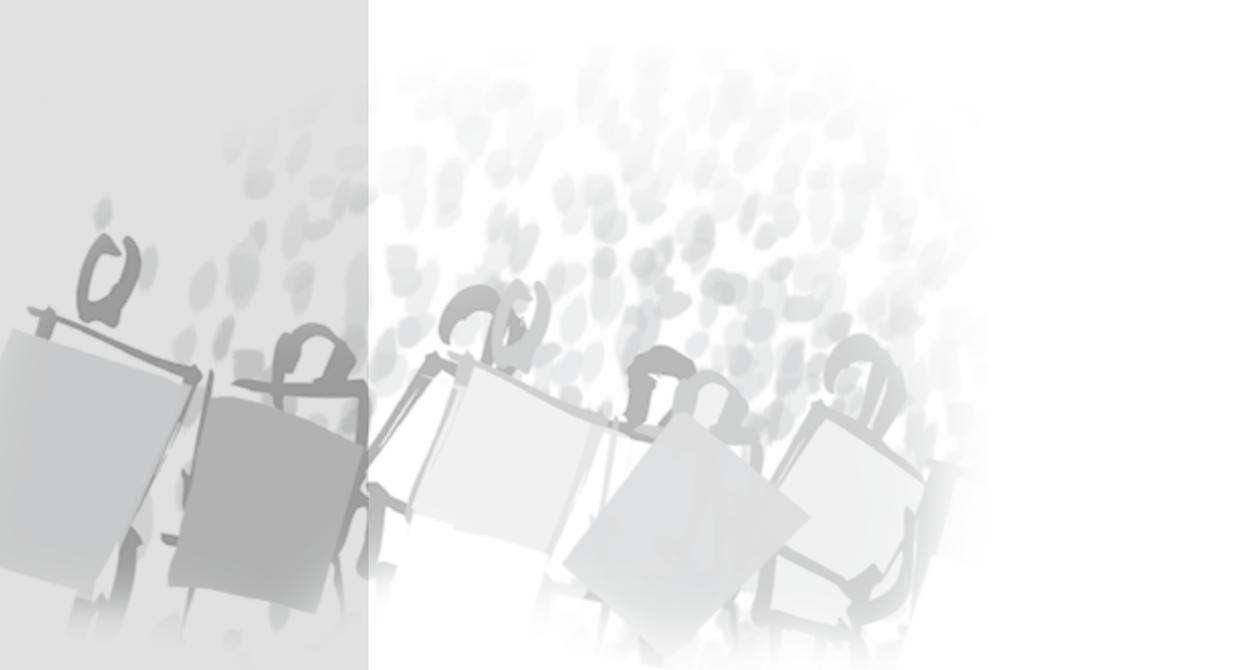
- Que expresan, por ello, mediante su capacidad creativa de discursos, mensajes y esquemas cognitivos, una serie de demandas y necesidades colectivas de interés general. Y lo hacen desde una lógica política de conflicto, señalando responsabilidades políticas e identificando adversarios a través de prácticas de movilización en ocasiones confrontativas y transgresoras. Eso suele generar respuestas represivas por parte del sistema jurídico-político institucionalizado, ya que aunque no suelen pretender la toma del poder político institucionalizado, sí buscan la transformación de las relaciones de poder en la sociedad en su conjunto.
- Que, además, desarrollan propuestas y prácticas alternativas en construcción con voluntad de reclamar y prefigurar un horizonte emancipatorio sin subordinaciones, y por tanto inclusivo para todos los pueblos, para todos los grupos sociales y para todas las personas (Martínez, Casado e Ibarra, 2012:34).

Son éstas entonces las principales señas de identidad de los MSE. Como ya hemos indicado, las características que los definen no se refieren sólo a su realidad organizativa o a su pensamiento político, sino también a su estrategia y acción. En este sentido, son emancipadores en la medida que se posicionan y actúan en defensa del interés general (por lo tanto no en defensa de intereses particulares o de la limitación de los derechos de otros y otras, como algunas formas de acción colectiva), y no simplemente por el hecho de reconocerse como tal. De esta manera, no son emancipadores *per se* sino en la medida que participan y ponen en marcha iniciativas y procesos de carácter emancipador<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> En este sentido, también podríamos denominarlos *movimientos sociales con vocación emancipadora*, para hacer hincapié en que la capacidad emancipadora está vinculada al proceso, a la acción estratégica, no únicamente a la forma organizativa. En cualquier caso, y dejando constancia de que la definición propuesta lleva implícita esta cuestión, hemos preferido mantener el término de movimiento social emancipador, en el cual se explicita claramente cuál es la voluntad y objetivos de esta forma específica de acción colectiva.

A partir de este momento, y ya entrando en el siguiente capítulo, analizaremos cuál ha sido la relación de los MSE con la cooperación internacional. Esta, en teoría, se basa en valores y principios que pudieran tener un estrecho vínculo con los horizontes emancipatorios que sirven de base para estas formas de acción colectiva. Por lo tanto, deberíamos presuponer que existe una relación natural y normalizada, idea que será objeto de estudio en el siguiente capítulo.



## Capítulo II.

Los movimientos sociales  
emancipadores en la Agenda oficial  
de cooperación internacional:  
análisis crítico



El presente capítulo pretende analizar la relación de la cooperación internacional con nuestro sujeto de estudio, los movimientos sociales emancipadores. De esta manera, partimos de la premisa de que si los MSE tienen un papel relevante en los actuales procesos emancipatorios, también deberían tener un rol prioritario en las agendas internacionales -como la de cooperación internacional- que asumen, al menos en teoría, valores de contenido emancipatorio, como justicia, bienestar, equidad y sostenibilidad.

En este sentido, el primer apartado del capítulo se centra precisamente en analizar las sinergias entre alguno de los enfoques teóricos de la cooperación internacional y las ideas-fuerza de los horizontes emancipatorios. Para ello, desentrañaremos dos de las principales referencias teóricas de la agenda de cooperación desde la década de los 90: el desarrollo humano y la sostenibilidad.

A nuestro entender, estos enfoques tienen una vocación alternativa frente la ortodoxia de la modernidad, y tienen a su vez notables puntos en común con las lógicas emancipatorias antes explicadas. Así, entre otras cuestiones que después desarrollaremos, defienden de manera explícita la participación social activa y de calidad como condición necesaria del desarrollo, por lo cual pareciera que, en teoría, los MSE -una de las fórmulas de participación más destacadas en las últimas décadas-, deberían ser un actor prioritario de una agenda de cooperación que tuviera a dichos enfoques como referentes.

No obstante, los MSE no son, en la práctica, un sujeto prioritario de la Agenda oficial de cooperación internacional<sup>22</sup>, como expondremos en el segundo apartado. Para llegar a esta conclusión hemos realizado un análisis en profundidad de las características de dicha agenda en los últimos 20 años. De esta manera, se ha combinado el análisis documental de las instituciones que fundamentalmente participan en la construcción de la misma (Banco Mundial, CAD-OCDE, PNUD), con la revisión de las declaraciones finales de los Foros de Alto Nivel sobre Financiación y sobre Eficacia de la Ayuda organizados por Naciones Unidas<sup>23</sup>.

Precisamente, entendemos que es el paso de la teoría a la práctica de la cooperación internacional, esto es, la distancia entre la cooperación teóri-

---

<sup>22</sup> Llamamos AOCI al conjunto de declaraciones, instituciones, mecanismos e intervenciones que definen la identidad hegemónica de la cooperación internacional.

<sup>23</sup> Foros sobre Financiación: Monterrey (2002) y Doha (2008); Foros sobre Eficacia de la Ayuda: Roma (2003); Paris (2005); Accra (2008); Busán (2011).

camente resultante de los enfoques del desarrollo humano y de la sostenibilidad, por un lado, y la realidad de la AOCI, por el otro, donde reside la génesis del desencuentro, ya que esta agenda se muestra bastante alejada de la voluntad emancipadora de los MSE<sup>24</sup>. En este sentido, concluiremos que la AOCI es el resultado de la tensión entre los enfoques del desarrollo humano y de la sostenibilidad, por una parte, y el Consenso de Washington<sup>25</sup> (Dubois, 2000) -forma específica de la modernidad capitalista en la fase actual de globalización neoliberal-, por otra. Este choque asimétrico de enfoques da lugar a una agenda híbrida que se rige, en términos generales, por las lógicas propias del elemento fuerte en dicha tensión, que no es otro sino la modernidad capitalista.

Pero no sólo se trata de la agenda global hegemónica. También concluimos que las tipologías de cooperación más vinculadas al desarrollo humano sostenible (CDHS), y por tanto menos definidas por los patrones de la modernidad capitalista -en esa tensión permanente entre enfoques divergentes-, tampoco asumen totalmente la presencia natural y estable de los MSE. Afirmaremos que ello es debido a que la CDHS, pese a su mayor voluntad transformadora, mantiene, desarrolla y adapta ciertas características de la AOCI que dificultan, explícita o implícitamente, la participación de los MSE en estos formatos de cooperación de mayor voluntad emancipadora.

Esta cuestión será abordada con más detalle en el último punto del capítulo, en el que expondremos los resultados del diagnóstico realizado sobre la presencia y participación de los MSE en la cooperación descentralizada del Estado español. Contaremos con datos que nos permitirán abundar en las tesis anteriormente expuestas relativas al desencuentro entre una cooperación, la descentralizada, que podemos categorizar como cercana al DHS, y los movimientos sociales emancipadores. Este diagnóstico nos permitirá extraer algunas claves, sobre dónde han estado los puntos de encuentro y desencuentro, fundamentales para la construcción de las bases alternativas propuestas, ya en el capítulo final de libro.

---

<sup>24</sup> Sin menospreciar el rechazo que algunos MSE puedan sentir hacia la participación en las políticas públicas de cooperación internacional, como después explicitaremos.

<sup>25</sup> A partir de este momento, cuando hablemos de Paradigma o Consenso de Washington también incluimos su versión actual (pos- Consenso). La diferencia entre ambas estriba fundamentalmente en la recuperación del papel del estado como agente de desarrollo, que en su versión anterior y extrema se consideraba un elemento nocivo, cuya capacidad de actuación debía ser limitada al máximo, por mor de la autorregulación de mercados y empresas privadas. Pese a esta evolución positiva, entendemos que ambas versiones mantienen una lógica común de anclaje con la identidad de la modernidad capitalista, y por ello preferimos referirnos a ellas como parte de un mismo proceso. En todo caso, cuando sea necesario explicitar las diferencias -como por ejemplo al analizar el papel creciente de los estados en la lógica de la eficacia de la ayuda-, lo haremos de manera específica.

## **2.1. Análisis de la relación de los referentes teóricos del desarrollo humano y de la sostenibilidad con los movimientos sociales emancipadores**

### **2.1.1. Conceptos-clave de los enfoques de desarrollo humano y sostenibilidad**

1990 es un año de gran relevancia para la cooperación internacional. Se trata del momento histórico en que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica su primer Informe sobre el Desarrollo Humano, que acuña precisamente este concepto y establece un índice específico para medir el desempeño de los países en función del mismo. A partir de entonces el desarrollo humano, que se presentaba como enfoque alternativo al paradigma ortodoxo de desarrollo, fue ganando peso en la AOCI, rompiendo el monolitismo imperante en torno al crecimiento económico.

Así, desde los años 50 y hasta ese momento, la ayuda internacional se definió fundamentalmente como una política pública que pretendía enfrentar el subdesarrollo, entendido éste como un asunto estrictamente económico, así como un problema exclusivo de los países en desarrollo, nunca una realidad global e interdependiente.

A partir de estas premisas, en los años 50 y 60 el diagnóstico hegemónico defendía que el subdesarrollo era el producto de una serie de brechas entre países desarrollados y en desarrollo, que éstos últimos debían superar avanzando por la senda única que los primeros habían previamente trazado. La ayuda internacional se entendía precisamente como el impulso necesario para iniciar y acompañar esta travesía, por lo que su objetivo principal se centró en abordar dichas brechas, dentro de estrategias progresivamente más complejas, que incluían la brecha de ahorro, la brecha de divisas para el pago de importaciones y la brecha tecnológica e institucional (Alonso, 2001). El papel de los estados era fundamental, jugando un papel protagónico como agentes de desarrollo, en consonancia con la ortodoxia keynesiana imperante en el momento.

En todo caso, el alcance de la cooperación se limitaba al ámbito macroeconómico de los países en desarrollo. Sólo a partir de los años 70 se comienzan a ampliar los contenidos con la consideración dada a las necesidades sociales básicas. Se entendió entonces que, además de ser objetivos en sí mismos, estos factores -educación, salud, salubridad, vivienda, etc.-, también tienen un impacto positivo sobre las capacidades de crecimiento económico.

Esta etapa, no obstante, se cerró en los años 80, cuando tanto la agenda de desarrollo como la de cooperación sufren una importante mutación. Entonces, la crisis económica generalizada posibilita la gestación de una nueva *revolución conservadora* que variará los procedimientos ortodoxos de generación de crecimiento económico practicados hasta la fecha (Fontana, 2011). Dicha revolución planteó la necesidad de alterar las relaciones de poder entre capital y trabajo, por un lado, así como entre países centrales y periféricos, por el otro, en favor de los primeros, como premisa para aumentar la tasa de ganancia y posibilitar un nuevo ciclo ascendente. De esta manera, aprovechándose del *shock* de la crisis de finales de los 70 y de los nuevos adelantos en las tecnologías de telecomunicación, información y transporte, las y los defensores de estos planteamientos logran convertir en hegemónica esta agenda, conocida mundialmente como el Consenso de Washington.

Éste se resume en las propuestas de liberalización, desregulación, privatización y minimización de la intervención pública en la economía, y tiene como pretensión ampliar al máximo y sin traba alguna la posibilidad de obtención de ganancia, tanto geográfica como sectorialmente, a través de las oportunidades que ofrece el proceso de globalización. En esta nueva lógica neoliberal, los mercados y las empresas transnacionales se convierten, más que nunca, en figuras fundamentales de la nueva arquitectura económica: los primeros, como espacio autorregulado de generación de oportunidades; los segundos, como sujetos estratégicos dentro de los mismos, al controlar las principales cadenas productivas, comerciales, de distribución, y financieras.

Este nuevo contexto provocó que la cooperación entendida como política distributiva de la etapa anterior pierda sentido frente a la actuación de los mercados, que son los verdaderos garantes de la prosperidad. No hace falta por tanto empujar o acompañar el desarrollo, sino generar las condiciones para favorecerlo mediante cambios estructurales. En esta afirmación influye notablemente la constatación de que las brechas entre países desarrollados y subdesarrollados no sólo no se han reducido, sino incluso han aumentado, con lo que se pone en cuestión el impacto de la ayuda.

De esta manera, las posturas políticas sobre la cooperación se extreman: o bien se considera una herramienta ineficaz e innecesaria -desde la visión neoliberal-, o bien se entiende como una política que ahonda en la dependencia de los países subdesarrollados, ineficaz también para reducir las brechas estructurales -desde posturas de izquierda-. El resultado es que la

cooperación internacional muta respecto a la etapa anterior, y se entiende entonces como un instrumento de apoyo a la implementación de las reformas estructurales necesarias para aplicar el Consenso de Washington, y que por tanto “tiene sentido cuando se producen deficiencias en la provisión en aspectos vitales, sin los cuales el desarrollo no se dará o se dará malformado” (Dubois, 2000:16).

No obstante, y aunque se trata de dos fases históricas diferentes de la cooperación internacional -de una cooperación de carácter distributivo, la primera, a una fundamentalmente de apoyo al cambio estructural neoliberal, la segunda- ambas comparten, en términos generales, las metas y los patrones identitarios de la modernidad capitalista: el crecimiento como premisa de bienestar; la prioridad de lo económico sobre el resto de dimensiones vitales; los análisis parciales e ahistóricos de los asuntos globales; la universalidad y superioridad de las propuestas hegemónicas; la invisibilización de la sociedad como sujeto de su propio desarrollo.

En este sentido, desde los 50 hasta la década de los 80<sup>26</sup> los debates internacionales se centraron en el *vehículo del desarrollo* -agentes-, incluso en el *camino hacia el desarrollo* -estrategia-, pero no se discutió de manera generalizada sobre los *objetivos del desarrollo*, sobre su pertinencia y viabilidad (Sutcliffe, 1995).

Por tanto estos objetivos se mantuvieron en el tiempo, independientemente del mayor o menor papel protagónico de los estados -mucho menor en la fase neoliberal-, o de las ortodoxias de cada momento. De manera que podemos afirmar que estos patrones de la modernidad capitalista fueron, durante cuatro décadas, los únicos referentes teóricos y políticos de la agenda oficial de cooperación.

Esta referencia única de la cooperación internacional sólo empieza a ser cuestionada a partir de la publicación del informe del PNUD en 1990, *Definición y medición del Desarrollo Humano*. A lo largo de los años 90 el desarrollo humano y la sostenibilidad serán los conceptos teóricos que progresivamente irán ganando peso -al menos retóricamente- entre los agentes participantes de la cooperación internacional -instituciones y ONGD-, así como por las entidades que principalmente definen la agenda de cooperación: el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Coopera-

---

<sup>26</sup> No obstante, es preciso señalar que los debates sobre la insostenibilidad del sistema, y por tanto de la inviabilidad del desarrollo, ya habían comenzado desde la década de los 70.

ción y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE), el Banco Mundial (BM) y el propio Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

De esta manera, podemos llegar a afirmar que, desde entonces, el desarrollo humano y la sostenibilidad conforman una referencia teórica básica de la agenda de cooperación. Así, por un lado, el PNUD desarrolla anualmente desde hace 23 años variables o fenómenos relacionados con dicho paradigma, en su Informe de Desarrollo Humano-, a la vez que presenta innovaciones en los indicadores de medición-. Pero también, por el otro, el Banco Mundial en sus Informes de Desarrollo Mundial hace referencia al mismo, así como el CAD-OCDE en sus lineamientos, y la UE en su Consenso Europeo. Finalmente, y haciendo referencia a nuestro diagnóstico de la cooperación descentrañozada en el Estado español, el desarrollo humano y la sostenibilidad son referencia fundamental de todos los planes estratégicos analizados.

No obstante, la relevancia de dichos enfoques ha ido perdiendo fuerza con el paso del tiempo. Si bien su papel fue creciente a lo largo de la década de los 90 del siglo pasado, su capacidad de influencia en el siglo XXI ha ido disminuyendo, al mismo tiempo que otras referencias como la pobreza, los objetivos del milenio y la eficacia de la ayuda fueron tomando protagonismo, como después analizaremos. En todo caso, entendemos que son conceptos que siguen formando parte de prácticamente todos los documentos estratégicos de los principales agentes de cooperación internacional -aunque en grado desigual-, por lo que sigue siendo un ejercicio interesante y necesario comparar la relación entre una cooperación que se rigiera por dichas perspectivas, y la resultante de aquélla que la asume únicamente de manera retórica, estableciendo sus referencias en otros parámetros.

Pasemos por tanto a desentrañar estas referencias teóricas, que no son únicas ni mucho menos, como ya hemos señalado, pero que sí se siguen reclamando como propias de la cooperación internacional. Pero antes de comenzar con la explicación de los conceptos-clave que confieren identidad al desarrollo humano y a la sostenibilidad, haremos tres incisos para entender mejor la dimensión de estos enfoques.

Así, lo primero que habría que recalcar es que, como hemos indicado, se presentaron como enfoques alternativos al Consenso de Washington y a los valores y dinámicas fundamentales de la modernidad capitalista. De esta manera, tanto desde la *crítica del bienestar*-desarrollo humano- como desde la *crítica ambiental* -desarrollo sostenible- se cuestionan directamente los objetivos del desarrollo, así como la viabilidad de los mismos (Sutcliffe,

1995). En este sentido, son enfoques y no modelos, ya que no plantean sistemas cerrados, sino nuevos paradigmas que cuestionan qué es y cómo se mide el desarrollo, ofreciendo a su vez prismas alternativos desde los que analizarlo y plantear estrategias de intervención.

De esta manera, en un momento en el que ya se estaban constatando las primeras grietas del Consenso de Washington a través de los impactos que los Planes de Ajuste Estructural (PAE) estaban teniendo en términos de pobreza y desigualdad, el desarrollo humano se constituye, en palabras de Dubois (2008:36), en “un espacio evaluativo alternativo que se sitúa en las capacidades de las personas, y no en los recursos que dispone la sociedad en su conjunto”. A su vez, desde la sostenibilidad se señalaba que el problema no eran únicamente los efectos indeseables del desarrollo, sino que incluso la generalización del desarrollo “podría hacer imposible la vida humana” (Sutcliffe, 1995:7).

En segundo lugar, es necesario señalar que la cooperación internacional ha pretendido vincular ambos enfoques, dentro del nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible (DHS)<sup>27</sup>. Se pretende por tanto aunar la centralidad de las personas y de sus capacidades -frente a la prioridad otorgada a las naciones y a sus recursos- con la necesidad de garantizar las condiciones de vida de las generaciones futuras. Se trataría, en definitiva, de entender el desarrollo en base a las capacidades no sólo de las generaciones actuales, sino también de las venideras. De esta manera, hay dos sujetos de desarrollo a tener en cuenta: las personas del presente -con especial atención a aquéllas que sufren algún tipo de exclusión o privación- y las personas que están por nacer.

No obstante, pese a la potencialidad de este enfoque incluyente, y a pesar de que las referencias a este paradigma son constantes, es notoria la dificultad de acoplar equitativamente desarrollo humano y desarrollo sostenible. En este sentido, ambos enfoques ha surgido de manera separada, en tiempos diferentes, y a partir de preocupaciones, movimientos, autores/as y organizaciones diferentes, de tal manera que no tienen por qué coincidir en análisis o en propuestas específicas. Así, “cuando las dos ideas se presentan de forma conjunta, ello suele reflejar más las buenas intenciones del autor que la coherencia analítica” (Sutcliffe, 1995:10).

---

<sup>27</sup> En esta línea han ido los trabajos de Anand y Sen (1994), Sutcliffe (1995), así como los Informes del PNUD (1994, 2011).

Esta es precisamente la realidad del DHS en la cooperación internacional: un intento por buscar nexos analíticos, pero una realidad en la que la sostenibilidad se asume como el elemento débil del conjunto, básicamente como un elemento complementario al desarrollo humano, y no tanto como un paradigma alternativo. De este modo, la asimetría entre *lo humano* y la *sostenibilidad* es una característica del DHS, y tendrá sus consecuencias en los análisis que abordemos en los siguientes capítulos.

Por último, y en tercer lugar, es de destacar el carácter dinámico y abierto del enfoque de DHS. En este sentido, el nuevo paradigma supone una mirada alternativa desde la que entender y plantear el desarrollo, a partir de la cual se pueden completar y profundizar propuestas desde diferentes perspectivas. Esto provoca, en primer término, que el desarrollo de los principios del DHS haya sido una labor que recoge influencias muy variadas. Así, aunque el término haya sido acuñado por el PNUD -al menos en su versión fuerte, el desarrollo humano-, tenga antecedentes en el enfoque de las necesidades básicas y deba mucho al enfoque de capacidades de Sen, son muchas las autoras y autores que lo han dotado de contenido, como Nusbaum, Ul Haq, Deneulin, Dubois, etcétera. Junto a ello, además, significa que no hay un consenso único ni un formato específico sobre cómo profundizar en los parámetros básicos del DHS, ya que aunque éstos se comparten, su desarrollo genera fuertes debates<sup>28</sup>.

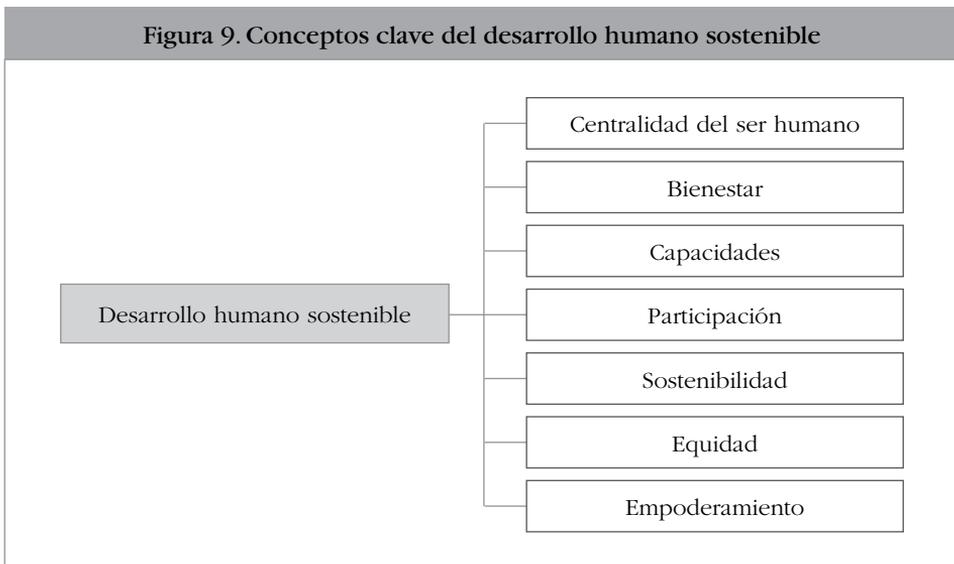
En definitiva, el desarrollo humano -y su conjunción con la sostenibilidad- ha jugado un papel relevante como una de las referencias teóricas de la AOCI, y se presenta como paradigma alternativo, incluyente, dinámico y abierto. Aunque más adelante (apartado 2.2) analizaremos cuál ha sido su influencia real en la práctica, estudiaremos a continuación si el desarrollo teórico del enfoque es coherente o no con las ideas-fuerza de los horizontes emancipatorios y, por lo tanto, con el papel estratégico de los MSE.

Pasemos por tanto a explicar el enfoque del desarrollo humano sostenible desentrañando su lógica interna a partir de sus conceptos clave. Para empezar, a pesar de la dificultad de acotarlo, partiremos de la definición que ofrece el Informe de Desarrollo Humano de hace tres años (PNUD, 2010).

---

<sup>28</sup> Más allá incluso del debate no cerrado sobre desarrollo humano y desarrollo sostenible, también existen otros debates abiertos, como la controversia sobre si es la libertad o la capacidad la medida del bienestar humano, o la discusión sobre las capacidades colectivas -y no sólo de las individuales- como referencia normativa.

Este documento realiza una retrospectiva de la evolución del concepto, a la vez que fija los ejes para reinterpretarlo desde la realidad actual y desde la evolución de la literatura académica. Así, desde la inicial acepción que lo identificaba con ofrecer a la gente mayores oportunidades, hoy se afirma que el desarrollo humano “supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellos mismos consideran valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios y los impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo” (PNUD, 2010:24).



Fuente: elaboración propia.

Creemos que esta definición tiene el valor, además de estar formulada por el organismo internacional que acuñó el término, de recoger las principales referencias teóricas y políticas del enfoque. En primer lugar, destacamos la *centralidad del ser humano*, frente a la relevancia hegemónica que se otorga exclusivamente al crecimiento económico como referencia fundamental en la modernidad capitalista. En este sentido, el DHS pretende “desplazar el protagonismo de la dimensión material -ampliación de las capacidades productivas- para convertir al ser humano, con sus potencialidades y sus múltiples dimensiones -ampliación de capacidades humanas- en protagonista y destinatario último del proceso de desarrollo” (Alonso, 2001:25).

Esto, en sí, ya supone una variación significativa sobre cómo se había entendido el desarrollo hasta entonces, y entronca directamente con el segundo concepto-clave, que es la recuperación del referente normativo, del *debate sobre el bienestar*. Así, éste no se limita a la reduccionista ecuación de desarrollo es igual a crecimiento y este igual a bienestar, sino que ahora la relación se entiende al revés: es el desarrollo el que debe servir al bienestar de los seres humanos. De esta manera, esta inversión de prioridades en favor del bienestar “incorpora no sólo muchas más dimensiones que la económica sino que, además, hace referencia directa a la percepción, deseos y prioridades de las personas, cómo ellas entienden sus objetivos, metas y valores, que no pueden ser categorizados en un enfoque objetivo-técnico” (Dubois, 2011:14). Por lo tanto, el DHS abre el debate sobre los múltiples objetivos que pueden y quieren ser perseguidos, y rompe así la lógica de modelo único, la pretensión de objetivación y homogeneización. Se asume de esta forma la diversidad como consecuencia directa de la relevancia otorgada a los referentes normativos.

¿Cuál es entonces el marco para analizar el bienestar según el DHS? Aquí entramos en el tercero de los conceptos-clave, que sigue la lógica de los anteriores, y que establece, como ya hemos señalado previamente, que el espacio evaluativo para evaluar el bienestar es el *desarrollo de las capacidades* de las personas, frente a la asunción dominante que la sitúa en los recursos que tiene una sociedad en su conjunto. He aquí el gran aporte de Sen al enfoque, que supone además otro cambio fundamental en la forma de entender el desarrollo: las mujeres y los hombres quieren desarrollar sus capacidades en todos los ámbitos -político, económico, cultural, social, sexual, psicológico, etcétera- y es eso lo que priorizan frente a la acumulación de recursos. Por supuesto, contar con estos es necesario para desarrollar capacidades, pero no es lo central.

De esta manera, “la consecución de objetivos de desarrollo humano depende de la existencia de capacidades en las personas, organizaciones y sociedades para transformar su situación” (Dubois, 2011:29) las cuales las desarrollan para alcanzar sus objetivos en función de sus referentes de bienestar. La multidimensionalidad es pues una característica propia de esta nueva concepción del desarrollo, ya que abarca todo aquello que los seres humanos estimen como capacidad que deseen desarrollar.

En este marco se sitúa el debate sobre las capacidades individuales y colectivas. Así, frente a posiciones de corte más individualista, autores como De-neulin, Nusbaum y Dubois hacen una defensa contundente de la inclusión

de las capacidades colectivas como parte esencial del desarrollo humano, ya que las relaciones y los acuerdos sociales no son meros instrumentos de bienestar sino componentes directos del mismo. En este sentido, Nussbaum entiende al ser humano como “un ser libre y digno que forma su propia vida en cooperación recíprocamente con otros” (Gough, 2008:184). Es a partir de esta prioridad que se le da a las capacidades colectivas que el debate sobre desarrollo humano se ha enriquecido, y ha generado e incorporado nuevos conceptos e instrumentos analíticos -como los bienes públicos globales, el capital social, la seguridad humana-, abriendo nuevas vías de discusión como la del carácter universalista o relativo de las capacidades (Dubois, 2011). Lo que todos estos términos destacan es la pobreza del análisis individualista, ya que se opone a la interdependencia de la vida, e impide analizar los procesos de desarrollo en su integralidad, así como plantear propuestas que vayan más allá de la mera agregación de individuos.

En cuarto lugar, y como consecuencia lógica de lo dicho hasta este momento, destacamos otro concepto-clave: *la participación*. Si el ser humano es central; si se plantea alcanzar objetivos no predeterminados ni universales, y si para alcanzarlos es necesario el desarrollo de sus capacidades individuales y colectivas, es condición necesaria su participación activa y de calidad en las decisiones que afecten a su vida.

En este sentido, el PNUD llega a afirmar, en su Informe de 1993, dedicado a la participación popular, que el desarrollo humano es el desarrollo del pueblo, para el pueblo y por el pueblo, sosteniendo que la gente siente hoy el impulso -un impulso impaciente- por participar en los acontecimientos y en los procesos que configuran sus vidas, considerando a las organizaciones populares y no gubernamentales como los instrumentos de participación popular (PNUD, 1993). Por lo tanto, no hay desarrollo humano, no es posible establecer los objetivos de bienestar y desarrollar las capacidades si la participación activa y de calidad no es parte del proceso.

Por último, y en relación a la definición del PNUD en su informe de 2010, el corpus central de conceptos-clave se completa con tres variables más, que ponen de relieve los fundamentos básicos del desarrollo humano: su naturaleza sustentable, equitativa y empoderadora (PNUD, 2010). Así, los logros avanzados podrían ser frágiles y susceptibles de retrocesos, y dado que las generaciones futuras merecen un trato justo, es necesario que el desarrollo humano perdure en el tiempo, es decir, sea sostenible.

Es la *sostenibilidad*, por tanto, el quinto concepto-clave, hasta el punto de que el PNUD afirma que si el desarrollo humano no es sostenible, no es desarrollo humano real (PNUD, 2010). Como hemos dicho anteriormente, la incorporación de la sostenibilidad al enfoque de desarrollo humano no va mucho más allá de estas consideraciones genéricas, pero sí al menos plantea la necesidad del compromiso de pensar el desarrollo no sólo como presente, sino también como futuro.

En sexto lugar, se destaca la importancia de la *equidad*, ya que el DHS también aborda las disparidades estructurales. De este modo, los análisis basados en este enfoque deben partir de la situación y posición que se ocupa dentro de las asimétricas relaciones de poder -un poder conformado por diferentes variables-, y las propuestas se centrarán entonces en el desarrollo de las capacidades de cada mujer, hombre, comunidad o pueblo a partir de dichos diagnósticos. Por lo tanto, no hay DHS sin una vocación de priorizar la reducción de las desigualdades, que se convierte así en un imperativo moral derivado de los valores asociados de reciprocidad y solidaridad.

Finalmente, el séptimo concepto-clave es el del *empoderamiento*, desde el entendimiento de que el desarrollo no es sólo una meta, sino un proceso que tiene tanta relevancia como el objetivo último. De esta manera, el DHS se entiende como una toma de conciencia individual y colectiva que permita ganar poder a la población mediante la transformación de las relaciones que generan subordinación, y que impiden el desarrollo integral de las capacidades y la búsqueda y definición de los propios objetivos de bienestar. El empoderamiento nos lleva, por tanto, a plantear el desarrollo como un proceso continuado y multidimensional con el que las personas y pueblos avancen en su condición de sujetos, y tomen así las riendas de su propio futuro.

En definitiva, este es el conjunto de conceptos-clave que creemos que, de acuerdo con el propio PNUD, conforman a día de hoy la identidad del enfoque de desarrollo humano sostenible: centralidad del ser humano, que debe participar en la toma de decisiones que afecten a su vida; recuperación del bienestar como referente normativo; desarrollo de las capacidades, individuales y colectivas, a través de procesos de empoderamiento; sostenibilidad ecológica como premisa; la equidad como prioridad.

Este marco de referencia alternativo del DHS supone por tanto, en palabras de Unceta (2009:21), “una importante ruptura conceptual con la manera

convencional de entender el desarrollo, reivindicando la necesidad de un nuevo examen de fines y medios, la invalidez de los indicadores utilizados, el análisis en términos de procesos y no sólo de resultados, y la consideración de diferentes ámbitos espaciales a la hora de estudiar los diversos aspectos que inciden en el bienestar humano”.

### **2.1.2. Los movimientos sociales emancipadores en el enfoque de desarrollo humano sostenible**

Analizaremos a continuación la correlación entre los marcos de referencia expuestos hasta este momento. De esta manera, compararemos las ideas-fuerza de las actuales propuestas emancipatorias con los conceptos-clave del DHS, para detectar si existe un vínculo sólido entre ambos.

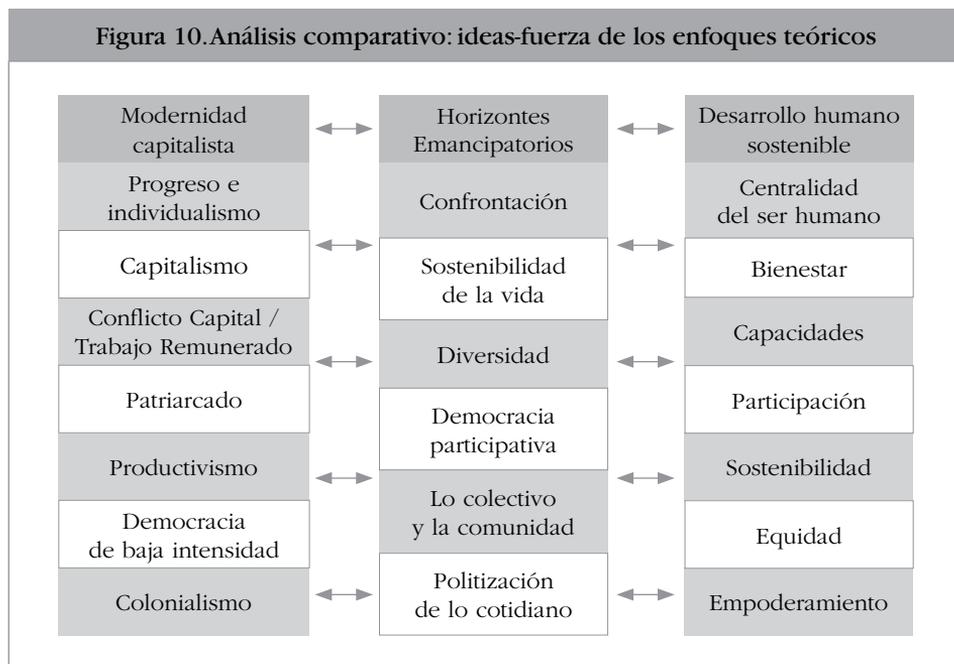
Si el resultado de este ejercicio fuera que existe una fuerte correlación positiva, deberíamos entender que, al menos en teoría -que es el plano en el que todavía nos movemos-, los MSE deberían ser actores destacados de una agenda internacional de desarrollo y cooperación basada en el DHS, tal y como son sujetos estratégicos de las lógicas emancipadoras.

Antes de empezar, es necesario señalar que el análisis comparativo que vamos a realizar es de carácter conceptual, por lo que se basa estrictamente en los contenidos teóricos de ambos marcos de referencia. Con esto queremos explicitar que no vamos a entrar a profundizar en la mayor o menor carga política real de tal o cual término, sino que únicamente compararemos las conclusiones derivadas de las referencias teóricas presentadas en este libro.

Especialmente nos referimos al término *desarrollo*, que suscita hoy en día una fuerte controversia, ya que históricamente y de manera hegemónica ha estado asimilado al crecimiento económico capitalista en base a la idea de progreso material ilimitado. No obstante, y aunque el desarrollo humano y la sostenibilidad no comparten esta acepción -y por tanto la asimilación entre desarrollo y crecimiento no es automática-, existe un interesante debate sobre la pertinencia o no del término<sup>29</sup> a la hora de reflejar de manera suficiente el carácter alternativo de cualquier propuesta que pretenda enfrentar la crisis actual. En todo caso, no entramos en este debate, sino que nos centramos en analizar las conexiones entre los desarrollos teóricos de dos enfoques determinados.

---

<sup>29</sup> Para este debate, sugerimos la lectura de Unceta (2009).



Fuente: elaboración propia.

Entrando ya en el análisis comparativo, destacamos en primer lugar que ambos marcos teóricos comparten su rechazo a que el crecimiento económico sea la referencia básica del bienestar y el objetivo prioritario de nuestra sociedad global. En este sentido, no son los recursos materiales agregados medidos por el PIB, sino el desarrollo de las capacidades colectivas e individuales del ser humano –tanto de las generaciones presentes como futuras- lo que se entiende como el eje central del enfoque de DHS. Al mismo tiempo, las nuevas propuestas emancipatorias sitúan a la sostenibilidad de la vida en el rol protagónico, y no a un determinado enfoque de la dimensión económica. Por lo tanto, el mínimo común denominador de las dos lógicas es que la prioridad es la vida humana -en toda su complejidad, desarrollando plenamente sus capacidades- y la garantía de su sostenibilidad.

Esto es, de por sí, un fuerte nexos, ya que supone una ruptura profunda con el sustrato básico de la modernidad capitalista, al descentrar a los mercados y al flujo permanente del capital. De esta manera, ambas perspectivas sólo tendrían espacio para una economía que fuera endógena al sistema ecológico, y que, a su vez, sirviera a los distintos objetivos de bienestar

establecidos por mujeres, hombres y pueblos, con lo que se opondría a las derivas hegemónicas, productivistas, consumistas y colonialistas de este proyecto modernizador.

No obstante, en este punto es preciso hacer una salvedad. A pesar de esta coincidencia, no podemos establecer una equivalencia absoluta entre sostenibilidad de la vida, por un lado, y humanidad y sostenibilidad, por el otro. En este sentido, el concepto de vida no establece categorías diferentes entre todo lo viviente -por tanto vincula directa y orgánicamente a los seres humanos con el resto de la naturaleza sin distinción-, mientras que el DHS sí que se basa en esta diferenciación, al separar el desarrollo en dos adjetivos -humano y sostenible-, con un peso específico mayor del primero sobre el segundo<sup>30</sup>.

Así, por un lado, la intersección que el DHS realiza de lo humano y de la sostenibilidad ha sido positiva, ya que ha hecho posible la inclusión de la dimensión de futuro y no sólo la de presente. Pero, por otra parte, ha jerarquizado la relación entre ambas, dando lugar a un menor desarrollo teórico de la sostenibilidad, con lo que, ha quedado limitada a formulaciones genéricas sin compromisos explícitos para abordar los graves problemas ecológicos, cuestión que las propuestas emancipatorias sí hacen.

Continuando con el análisis, y en segundo lugar, ambos marcos teóricos resaltan y rescatan la importancia de los referentes normativos, del bienestar, del buen vivir, del vivir bien. No hay así una única prioridad ni un indicador predeterminado, sino que son los seres humanos, individual y colectivamente, quienes formulan sus objetivos de bienestar, quienes establecen cuáles son las capacidades que desean desarrollar, cuál es la vida que merece la pena ser vivida. En este sentido, la prioridad otorgada al dinámico debate sobre cuáles son los contenidos del bienestar, de una vida digna y saludable, tiene una serie de consecuencias comunes para ambos marcos teóricos.

De esta manera, y en tercer término, los dos se cimentan sobre el reconocimiento de la diversidad, en todos los ámbitos: la diversidad de referentes

---

<sup>30</sup> Esta diferente posición no va implícita, como ya hemos indicado, en el marco teórico ni del desarrollo humano ni de la sostenibilidad, pero es una realidad del devenir del marco de referencia del DHS. El PNUD, a partir de su informe de 2011, afronta este reto y trata de profundizar en la relación entre ambos enfoques, pero se trata de un asunto no resuelto analíticamente.

normativos en función de culturas, situaciones y condiciones; la multidimensionalidad de facetas de la vida o de capacidades por desarrollar –políticas, culturales, económicas, ecológicas, de género, psicológicas, etc.–, que están directamente interconectadas y no pueden ser priorizadas; y el rechazo a la imposición de unas culturas sobre otras, colocando en situación de igualdad seres, saberes y poderes diversos. No obstante, la asunción de la diversidad no supone, en ninguno de los dos enfoques, caer en el relativismo, ya que ambos plantean la necesidad de articular dicha diversidad en base a referentes compartidos.

En cuarto lugar, y vinculado a lo dicho hasta ahora, el peso de lo colectivo y de la idea de comunidad es básico en ambos enfoques. Si se asimila el conjunto de capacidades humanas al conjunto de dimensiones vitales, éstas no son sólo individuales sino colectivas. Ambas perspectivas entienden pues al ser humano como un ser en sociedad, que necesariamente se relaciona en base a principios de reciprocidad e interdependencia. Por tanto, lo colectivo no es entonces la mera agregación de individuos, sino una categoría inherente al ser humano, cuyo destino está vinculado al del resto.

En quinto lugar, también coinciden en entender la emancipación y el desarrollo como un proceso y no sólo como una meta. Si las lógicas emancipatorias plantean el cambio como un proceso que nace de lo inmediato y se proyecta hacia lo estructural, el DHS plantea una lógica parecida. Así, el desarrollo debe ser un proceso que se realiza aquí y ahora, en todos los planos, a través de estrategias de empoderamiento que permitan el desarrollo de capacidades. En este sentido, ambos marcos plantean una lógica de continuidad y progresividad, a la vez que señalan la prioridad de cambiar y alterar las relaciones de poder para avanzar en términos de bienestar, en base a análisis específicos de dominación y subordinación, así como a estrategias sujetas a estos análisis diferenciados.

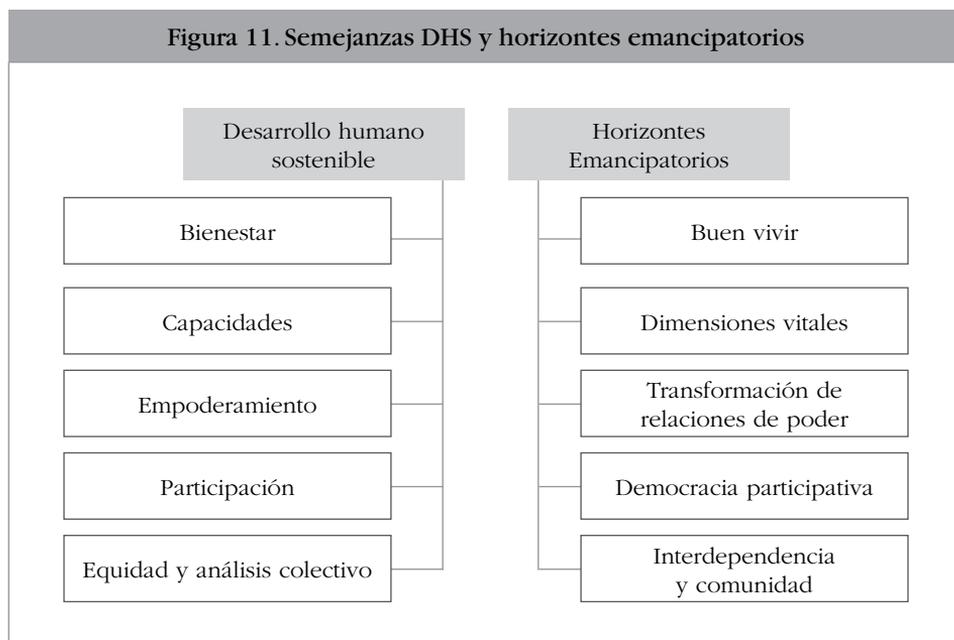
En sexto lugar, ambas perspectivas plantean que la participación activa y de calidad es la premisa básica de todo proceso de emancipación o de empoderamiento de personas, organizaciones, comunidades y pueblos. De esta manera se pretende lograr una democracia de alta intensidad, capaz de manejar la complejidad y la diversidad, posibilitando que las personas se conviertan en sujetos de su propio futuro. De otra manera sería inviable todo lo dicho hasta este momento, ya que sin participación activa y de calidad no se podrían definir directamente las prioridades de bienestar, ni

poner en marcha verdaderos procesos de empoderamiento -o de transformación de las estructuras de subordinación y dominación-. Por lo tanto, todo lo que intensifique la democracia, todo lo que acerque las decisiones a la población y a una ciudadanía plena, desde el ámbito local al global, es parte consustancial a ambos enfoques.

Por último, la séptima característica de nuestro análisis comparativo muestra quizá la diferencia más notable, referida a la voluntad confrontativa respecto a la modernidad capitalista. Porque el DHS, aunque supone de hecho una ruptura, la realidad es que no ha desarrollado su contenido hasta el punto de confrontar explícitamente con los parámetros hegemónicos. De esta forma, el DHS define sus parámetros en positivo, sin señalar antagonistas concretos, sin establecer responsabilidades específicas, sin definir compromisos concretos, y sin explicitar y ahondar en las contradicciones entre el DHS y el proyecto de la modernidad capitalista. Por el contrario, las propuestas emancipatorias sí que se caracterizan por esta capacidad y voluntad confrontativa. Esto tendrá, como veremos en el siguiente apartado, consecuencias importantes sobre la formulación de la AOCI.

En definitiva, estos son los siete puntos destacados del análisis comparativo de la relación entre DHS y el marco de referencia de las nuevas propuestas emancipatorias. En general, podemos afirmar que existen notables elementos en común, que destacan por encima de las diferencias que hemos constatado.

En el fondo, no son diferencias teóricas o conceptuales que generen contradicciones entre ambas perspectivas. Más bien se podrían entender en base a los orígenes de cada enfoque –instituciones multilaterales en el caso del DHS, sociedad civil organizada en el caso de los horizontes emancipatorios-, así como a divergencias en el grado de desarrollo de uno y otro -como el escaso desarrollo analítico de la sostenibilidad en el conjunto del enfoque de DHS-. Por supuesto, las diferencias tienen su importancia -como veremos a lo largo del presente libro- pero entendemos que, en términos generales, ambas perspectivas tienen un sustrato teórico común del que podrían derivarse propuestas políticas de signo parecido, con voluntad y capacidad emancipadora. Así, con las necesarias cautelas, la lógica que explica la base común a ambas podría ser la siguiente:



Fuente: elaboración propia.

En este sentido ambos enfoques plantean, desde prismas parecidos, alternativas a las lógicas excluyentes y generadoras de desigualdad del propio capitalismo, así como a los sistemas de dominación con los que se alía. De este modo, la apuesta por el bienestar/buen vivir y la equidad/comunidad son incompatibles con el propio desarrollo capitalista; la sostenibilidad no es incompatible con el productivismo; el empoderamiento y la transformación de las relaciones de poder son incompatibles con el patriarcado; la participación activa y de calidad es incompatible con la democracia de baja intensidad; la defensa de la diversidad resulta incompatible con las lógicas de la colonialidad.

Por todo ello, estimamos que existe una correlación positiva entre ambos enfoques. Por tanto, si la AOCI trasladara a la práctica las consecuencias de asumir al DHS como referencia prioritaria -y no como recurso retórico-, ésta debería incluir como un actor protagónico a los MSE, ya que son un sujeto estratégico para avanzar en los términos emancipatorios que también propone el DHS. Veremos en el apartado siguiente que, lamentablemente, en la práctica, esto no es así.

## **2.2. Análisis de la relación realmente existente entre la cooperación internacional y los movimientos sociales emancipadores**

En ausencia de estudios específicos que hayan analizado la relación entre los movimientos sociales emancipadores y la cooperación internacional, existe una sensación generalizada de que lo que en teoría debería ser una alianza natural entre estas formas de acción colectiva y la CI no es muy sólida en la práctica. De este modo, posiblemente nadie afirmaría, aún de manera intuitiva, que los MSE son actores relevantes en la agenda de cooperación -lo que sí se podría hacer en el caso de los estados, los gobiernos locales o las ONGD-, sino más bien actores tangenciales o puntuales de la misma.

En este sentido, el objetivo del presente libro es precisamente intentar analizar las razones de esta situación, ofreciendo datos concretos, cuantitativos y cualitativos, que nos permitan entender mejor la magnitud de la relación entre MSE y CI, las claves en las que se da la misma, así como las razones que generan este aparente desencuentro.

En última instancia, y como ya hemos explicitado en la Introducción, la finalidad es proponer las bases para una agenda de cooperación que se defina por nuevos parámetros que permitan avanzar en la alianza entre MSE y CI, profundizando en la capacidad emancipadora de esta última.

No obstante, desentrañar las causas del desencuentro, así como cuantificar el mismo, no son tareas fáciles, fundamentalmente por dos motivos. Por un lado, los MSE son difícilmente abarcables, debido a su diversidad y a la complejidad de sus identidades, basadas -entre otras características- en la escasa formalidad legal y organizativa. Por otro lado, la información que ofrece la CI es muy limitada en torno a los agentes participantes en la misma, complejizando los análisis comparativos y la agregación de datos.

De esta manera, ambas cuestiones imposibilitan, tanto por el lado de los MSE como de la CI, contar con un análisis integral y absoluto de su relación, de la magnitud de la misma y de las razones de que ésta tenga unas características determinadas. Tanto es así que, aunque limitáramos el alcance de nuestro estudio a ámbitos geográficos determinados y contáramos con una información fiable de la realidad de la CI, sería todavía muy complicado extraer conclusiones sobre la relación entre ésta y los MSE, dada la propia complejidad del concepto de movimiento social emancipador.

No obstante, partiendo de esta premisa básica -y reconociendo por tanto los límites de nuestra investigación-, creemos que es posible y necesario abordar la relación entre MSE y CI, y hacerlo, a pesar de ello, desde el rigor. Como ya hemos indicado, no existen trabajos previos en este sentido, por lo que entendemos el nuestro como un esfuerzo por abrir una línea de investigación que ni mucho menos se cierra con el presente documento, pero sobre la que es necesario incidir si queremos revertir la situación actual de la CI.

De esta manera, exponemos a continuación el enfoque de nuestra investigación, porque pensamos que puede establecer las bases para entender mejor el tipo y la magnitud de la relación entre CI y MSE. Tres son las características fundamentales que destacamos.

<b>Figura 12. Enfoque del proceso de investigación</b>	
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de la AOCI para entender el desencuentro con los MSE</li> </ul>
Sujetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Vía Campesina</li> <li>• Marcha Mundial de las Mujeres</li> </ul>
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación de los MSE y la cooperación descentralizada del Estado español, período 2008-2011</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, hemos centrado el objeto de análisis en la Agenda oficial de cooperación internacional<sup>31</sup>. A este respecto, afirmamos que son la identidad, las dinámicas y los procesos que han definido y definen hegemónicamente a la cooperación internacional –la columna vertebral de la AOCI-, las que fundamentalmente generan el desencuentro con los MSE. Por eso, desentrañar las características básicas de la AOCI nos permitirá no sólo conocer mejor las razones de dicho desencuentro, sino también proponer las transformaciones necesarias para revertirlo. Esta prioridad otorgada a la AOCI supone en sí una opción específica de análisis, que deja al margen otras posibles causalidades del desencuentro.

En este sentido, somos conscientes de que algunos MSE rechazan la participación no sólo en la actual agenda, sino en cualquier agenda de coope-

<sup>31</sup> Por Agenda entendemos los hitos y características fundamentales que confieren identidad a cualquier ámbito de análisis.

ración, incluso en cualquier política pública. Por lo tanto, el desencuentro puede ser y es bidireccional, y así lo hemos comprobado a lo largo del proceso de diagnóstico. Lamentablemente, cuantificar este rechazo de los MSE hacia la cooperación es una tarea superlativa, dadas las razones previamente aducidas. No obstante, apuntamos al menos que ahí existe un amplio campo de estudio que analice dicho fenómeno: las diferencias de opinión entre MSE del Norte y del Sur global, entre organizaciones locales y redes internacionales, etcétera. Aportes que, en este sentido, serían necesarios para completar nuestro trabajo, profundizando así en la nueva línea de investigación que abrimos.

Pero también existe un número muy significativo de MSE que sí participan y han participado en la cooperación, con la que tienen una relación más o menos estructurada, y demandan que ésta sea una herramienta más en apoyo al fortalecimiento de sus agendas. Así, los movimientos feminista, campesino, indígena, LGTB, ecologista, urbano, etcétera, han tomado parte en la cooperación internacional -de maneras muy desiguales y diversas-, tienen una opinión crítica sobre la misma y plantean reivindicaciones para que la CI sea coherente con sus valores y principios teóricos.

En este sentido, reconociendo la existencia de un porcentaje de rechazo explícito y legítimo de algunos MSE hacia la cooperación oficial, entendemos que, en términos generales, es la incapacidad de la AOCI para adaptarse a la identidad y voluntad de los MSE el motivo fundamental de desencuentro entre estos y la cooperación internacional.

En segundo lugar, otra característica de nuestra investigación es la participación activa de dos MSE, como son La Vía Campesina (LVC) y la Marcha Mundial de las Mujeres (MMM)<sup>32</sup>. La selección de estos movimientos, dentro de la enorme diversidad de MSE, no es casual, ya que además de ser las estructuras globales de dos de los movimientos más reconocidos por su capacidad emancipadora, poseen otra serie de cualidades que les confieren la legitimidad suficiente para que sus reflexiones y propuestas tengan un

---

<sup>32</sup> Los dos estudios de caso realizados, con la Marcha Mundial de las Mujeres en Brasil y Guatemala, y con La Vía Campesina Honduras, forman parte del Cuaderno de trabajo nº 60 de Martínez, Casado e Ibarra, cuya publicación está prevista para junio de 2013. En este trabajo junto a las dos organizaciones se ha reflexionado sobre dos ejes fundamentales para todo el proceso de investigación: por un lado, el carácter emancipador de los movimientos sociales y el análisis de las fortalezas y debilidades de sus organizaciones en este sentido; en segundo lugar, la sostenibilidad de los MSE y el papel que la cooperación internacional ha tenido y podría tener en la misma. Ambos estudios de caso han sido fundamentales para todo el proceso de investigación y también para el presente libro.

valor propio. Así, representan a más de 300 millones de personas (LVC) y a casi 5.000 grupos organizados de mujeres (MMM) a lo largo y ancho del mundo; son movimientos muy valorados por su capacidad de propuesta y movilización; guardan una fuerte coherencia política con el marco de referencia expuesto anteriormente; son redes internacionales, con lo cual aúnan las lógicas local, estatal, regional y global -lo que nos ha permitido un análisis integral-; y conocen y tienen relación -en mayor o menor medida- con todos los tipos de cooperación -multilateral, estatal, descentralizada, solidaria-.

Por supuesto, nos hubiera gustado poder contar con la participación de más movimientos, pero no ha sido posible por las propias limitaciones del proceso. No obstante, y dado el carácter pionero y a largo plazo de la investigación, existe la voluntad de incluir a otros movimientos en el futuro, con el objetivo de ampliar los sujetos participantes en la misma.

Finalmente, hemos querido analizar una experiencia práctica concreta. Para ello se ha realizado un diagnóstico sobre cuál ha sido la relación entre los MSE y la cooperación descentralizada del Estado español, durante el período 2008-2011. Hemos estudiado, específicamente, la cooperación desarrollada por las agencias de seis comunidades autónomas, Andalucía, Asturias, Catalunya, Islas Baleares, Extremadura y País Vasco. Desde la hipótesis de que la cooperación descentralizada puede ser una cooperación más cercana al DHS, y por tanto, más abierta a la participación de los MSE, se ha analizado la presencia y participación de estos sujetos, tanto en la definición de los documentos políticos y estratégicos, como en los diferentes instrumentos a través de los cuales se gestionan los fondos en estas agencias. Incluimos en el último punto de este capítulo las principales claves identificadas.

Por lo tanto, este es el enfoque que le hemos dado a la investigación: prioridad otorgada al análisis de la AOCI a la hora de entender el desencuentro entre MSE y CI; papel activo de dos redes internacionales de especial relevancia -la MMM y LVC- como sujetos de la investigación; análisis de un caso concreto, la cooperación descentralizada del Estado español en los últimos años.

Estimamos que esta fórmula, asumiendo las limitaciones ya explicitadas, puede suponer una base rigurosa y sólida para los objetivos que nos planteábamos inicialmente.

## **2.2.1. Relación entre los movimientos sociales emancipadores y la Agenda oficial de cooperación internacional**

### **2.2.1.1. Características de la Agenda Oficial de Cooperación Internacional**

Como ya hemos explicado previamente, llamamos Agenda oficial de cooperación internacional (AOCI) al conjunto de declaraciones, instituciones, mecanismos e intervenciones que definen la identidad hegemónica de la cooperación internacional. De esta manera, la AOCI marca sus prioridades, objetivos y dinámicas habituales y sirve de referencia teórica y práctica para el conjunto de actores que participan en la misma, así como para las distintas tipologías de cooperación -multilateral, estatal, descentralizada-.

Esto no significa que la AOCI provoque que toda la cooperación sea mimética, o que todos los actores actúen bajo los mismos parámetros. Al contrario, partimos de la asunción de la diversidad real de la cooperación internacional, a la vez que defendemos que existen una serie de patrones referenciales que generan un discurso ortodoxo y una práctica hegemónica, que inciden de una manera u otra sobre todos los agentes que participan en la misma. No obstante, cada uno de ellos la adapta a su contexto, situación y voluntad política.

Partiendo de esta premisa, también es preciso señalar que la AOCI es una realidad dinámica, en un doble sentido: en primer lugar, porque está formulada en base a la interacción de fuerzas de distinto signo, algunas incluso contradictorias, que provocan una situación de tensión permanente, como después analizaremos; en segundo lugar, porque evoluciona con el tiempo. Así aunque la AOCI mantiene algunos parámetros comunes desde 1990 hasta hoy, en ciertos momentos específicos la conjunción de diversas variables ha generado alteraciones significativas en su identidad.

Destacamos especialmente dos hitos: uno, el comienzo de siglo XXI, cuando a partir de la firma de los Objetivos del Milenio, el fenómeno de la pobreza se consolida como ámbito natural de la cooperación internacional, frente al más amplio concepto de desarrollo; y dos, el final de la primera década del siglo, cuando la aguda crisis económica y la búsqueda de eficacia en base a los patrones de la modernidad capitalista está provocando cambios importantes en las prioridades y en los agentes de cooperación, alcanzando el crecimiento capitalista un peso específico explícito como estrategia fun-

damental de lucha contra la pobreza, así como las empresas transnacionales como entidades no sólo ejecutoras sino definidoras de la AOCI.

Este carácter dinámico y dialéctico de la AOCI es algo que debemos tener muy presente a la hora de valorar las afirmaciones que posteriormente haremos sobre la misma. A este respecto, y redundando en la definición de lo que es una agenda, nos podemos encontrar tanto procesos, iniciativas y agentes que se rijan por los valores y dinámicas establecidas por la misma, como otras que no lo hagan en absoluto, o que asuman parte de ella pero no el conjunto.

A partir de estas aclaraciones previas, pasamos a continuación a explicar cuáles son los agentes que participan en su formulación. En este sentido, ciertas instituciones adquieren un rol prioritario a la hora de definir tanto el discurso, las prioridades político-estratégicas, como las dinámicas técnico-administrativas de implementación de la cooperación internacional. De esta manera, destacamos el rol protagónico de tres instituciones: Naciones Unidas, fundamentalmente a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Banco Mundial (BM), y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE).

Mientras, el PNUD, como ya hemos visto, se centra en el desarrollo teórico y medición del enfoque de DHS, sobre todo a través de sus Informes anuales sobre Desarrollo Humano (IDH)<sup>33</sup>, el BM tiene un rol muy relevante en la propuesta de prioridades y enfoques estratégicos, así como en la implementación de éstos. Sus documentos de referencia son los también anuales Informes de Desarrollo Mundial (IDM)<sup>34</sup>, junto con otros textos de temática específica. Finalmente, el CAD-OCDE juega junto al BM un papel muy significativo en la concreción práctica de la AOCI, ya que agrupa a los principales países donantes, y concreta, también de forma anual, unos lineamientos<sup>35</sup> que son de obligado cumplimiento para sus miembros.

---

<sup>33</sup> Para acceder a todos los IDH del PNUD: <http://hdr.undp.org/es/informes/temas/>. Añadir también que el papel del Sistema de Naciones Unidas trasciende al propio PNUD, no sólo a través de la multitud de programas y fondos comprometidos con la CI, sino también a partir de declaraciones internacionales como la de los ODM, hito fundamental para la AOCI a lo largo de todo el siglo XXI.

<sup>34</sup> Para acceder a los IDM del Banco Mundial: [http://publications.worldbank.org/index.php?main\\_page=advanced\\_search\\_result&series=World%20Development%20Report](http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=advanced_search_result&series=World%20Development%20Report)

<sup>35</sup> Página de referencia de los Lineamientos del CAD: [www.oecd-ilibrary.org/development/dac-guidelines-and-reference-series\\_19900988](http://www.oecd-ilibrary.org/development/dac-guidelines-and-reference-series_19900988).

Así, estas tres entidades, junto a los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (FAN) y sobre Financiación, conforman los pilares básicos de la AOCI. No obstante, el peso de cada agente citado es desigual, y destaca especialmente la capacidad de incidencia del BM y del CAD-OCDE<sup>36</sup>, que son las entidades internacionales que más directamente participan en la ejecución real de la cooperación. De este modo, el PNUD se queda en un nivel más teórico en torno a los enfoques de desarrollo, mientras que tanto el BM como el CAD-OCDE definen en la práctica la identidad hegemónica de la cooperación internacional.



Fuente: elaboración propia.

Estas entidades han generado una serie de textos y documentos que han sido especialmente significativos a la hora de definir los contenidos de la AOCI. Destacamos en el siguiente cuadro los principales, que han sido base de análisis de nuestra investigación:

<sup>36</sup> Por supuesto, como decimos, a estos actores y documentos de referencia hay que sumar los propios de otros actores como la UE -donde destaca el Consenso Europeo de 2005- o los planes estratégicos de los estados, gobiernos locales y de la sociedad civil.

Figura 14. Documentos referenciales AOCI	
PNUD	CAD - OCDE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• IDH 1990: La definición y medición del desarrollo</li> <li>• IDH 1993: La participación popular en el desarrollo</li> <li>• IDH 1994: La seguridad humana</li> <li>• IDH 1995: Las desigualdades basadas en el género</li> <li>• IDH 2002: La profundización de la democracia</li> <li>• IDH 2003: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio</li> <li>• IDH 2007: El cambio climático</li> <li>• IDH 2010: Caminos al desarrollo humano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe 1996: Moldeando el siglo XXI: La contribución a la cooperación al desarrollo</li> <li>• Deadlines 2001: Partenariado para reducir la pobreza mundial</li> <li>• Deadlines 2011</li> </ul>
FAN	Banco Mundial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• FAN 1: Roma 2003</li> <li>• FAN 2: París 2005</li> <li>• FAN 3: Accra 2008</li> <li>• FAN 4: Busán 2011</li> <li>• Monterrey 2002</li> <li>• Doha 2008</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe 1998: Assessing Aid: Works, what doesn't and why</li> <li>• IDM 1999-2000: En el umbral del siglo XXI</li> <li>• IDM 2000-2001: Lucha contra la pobreza</li> <li>• IDM 2010: Cambio climático</li> <li>• Informe sobre Seguimiento Mundial 2009: Una emergencia de desarrollo</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta las premisas señaladas, pasamos a continuación a exponer las características que definen la identidad de la AOCI. Fundamentalmente hemos destacado siete características que creemos que explican las dinámicas habituales en la cooperación durante las últimas dos décadas, con diferente intensidad y enfoque según el momento histórico y el tipo de cooperación del que se trate:

**Figura 15. Características fundamentales de la AOCI**

Ámbito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subdesarrollo</li> <li>• Pobreza</li> </ul>
Marco de referencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consenso de Washington</li> <li>• DHS como complemento</li> </ul>
Enfoque de análisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coyuntural</li> <li>• Estático</li> <li>• Parcial</li> <li>• Estrictamente nacional</li> </ul>
Prioridades sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico</li> <li>• Necesidades sociales básicas</li> <li>• Gobernanza</li> </ul>
Enfoque sobre participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación instrumental</li> </ul>
Hitos agenda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiación de la ayuda</li> <li>• Eficacia de la ayuda</li> </ul>
Relaciones entre actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partenariado asimétrico</li> <li>• Condicionalidad impuesta</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

***1. El ámbito de la Agenda oficial de cooperación es el subdesarrollo, y dentro de éste destaca el papel de la lucha contra la pobreza***

La cooperación internacional ha tenido desde siempre una vocación de promover el desarrollo, de tal manera que desde los años 50 se la conoce como *cooperación para el desarrollo*. Esta pretensión ha permanecido inamovible desde entonces, aunque han variado las concepciones sobre qué significa el desarrollo y, por tanto, qué significa la cooperación.

En todo caso, podríamos definirla como una política pública internacional que, fundamentalmente, centra sus esfuerzos en reducir la disparidad entre países del Norte desarrollado y países y comunidades del Sur no desarrollado, a partir de la incidencia sobre el fenómeno del subdesarrollo. Este matiz es importante, ya que la AOCI podría haber optado por reducir

dicha disparidad incidiendo específicamente en el desarrollo en vez de en el subdesarrollo, priorizando así la alteración de las estructuras, políticas y procesos de los países del Norte global que provocan dichas disparidades. No ha sido así, y es el enfoque de subdesarrollo el que ha prevalecido.

No obstante, y dentro del amplio margen de lo que se puede entender como subdesarrollo, a partir del año 2000 la AOCI, como ya hemos comentado anteriormente, otorga especial prioridad a la lucha contra la pobreza, tras la aprobación de los ODM por parte de las Naciones Unidas. Así, desde todos los posibles abordajes al fenómeno, se estima que la pobreza de los países en desarrollo es el marco oportuno para la cooperación internacional.

De esta manera, la hegemonía de la pobreza como ámbito de la AOCI nace del hito de los ODM, pero se va consolidando a lo largo de la primera década de este siglo<sup>37</sup>. En este sentido, el Banco Mundial dedicó su Informe de Desarrollo Mundial 2000-2001 a la pobreza y a las estrategias para superarla (Banco Mundial, 2001). Además, el CAD-OCDE presentó en 2001 sus Lineamientos Generales, titulados *Partenariado para reducir la pobreza mundial*.

El resultado final es que pasamos del ámbito de subdesarrollo durante los años 90 al ámbito de la pobreza como fenómeno sobre el que incidir, con lo que ello supone en términos de reducción de la perspectiva y alcance de la AOCI. En todo caso, y en la perspectiva de las dos últimas décadas, la cooperación define al subdesarrollo como objetivo general y a la lucha contra la pobreza como ámbito de actuación, fundamentalmente a partir del siglo XXI. De esta manera, aunque haya posiciones políticas diferentes a la hora de entender y abordar ambos fenómenos -como veremos posteriormente-, existe un consenso generalizado sobre cuál es el papel de la cooperación internacional.

## *2. El marco de referencia de la Agenda oficial de cooperación internacional es el Consenso de Washington, mientras que el Desarrollo Humano Sostenible se relega al ámbito discursivo y se integra como perspectiva complementaria*

La AOCI es el producto resultante de la tensión entre diversos marcos de referencia, entre los que destacan dos: el DHS y el Consenso de Washing-

---

<sup>37</sup> El PNUD dedica a los ODM su Informe de Desarrollo Humano de 2002.



taria, que amplía de alguna manera el estrecho margen del concepto de desarrollo manejado por la modernidad capitalista, más allá de lo estrictamente económico. Este ha sido quizá su mayor logro, pero ha visto cómo su identidad, sus conceptos-clave (bienestar, capacidades, empoderamiento, etcétera), son relegados, adulterados y cooptados por el discurso de la cooperación más convencional. Así, el significado de estos conceptos es asimilado en función de los parámetros de la modernidad capitalista, perdiendo de esta manera toda su fuerza política.

Por tanto, se diluye su potencial emancipador, su pretensión alternativa al *statu quo*, para reducirse únicamente al papel de complemento del proyecto modernizador.

Figura 17. Papel del DHS en la AOCI	
1	• Elemento complementario, no enfoque referencial
2	• Amplía los conceptos de desarrollo, pobreza y cooperación
3	• Potencial emancipador neutralizado en la práctica

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, las categorías de análisis procedimental y análisis integral que establecimos en el primer capítulo para diferenciar los diferentes abordajes a la crisis, también nos valen ahora para entender la posición que el DHS ocupa finalmente en la definición de la AOCI. De este modo, el DHS nace con la pretensión de replantear integralmente el desarrollo y la cooperación, pero acaba relegado a un papel de revisión de ciertos procedimientos, sin influencia sobre las claves identitarias de lo que hegemonícamente se entiende por ambos conceptos. De esta manera, el peso hegemónico de los parámetros de la modernidad capitalista pueden observarse, con diferentes matices y acentos, en todos los documentos referenciales de la AOCI. Por ejemplo, y si nos centramos exclusivamente en su génesis, -el crecimiento económico capitalista-, observamos que éste aparece de manera recurrente.

Así, el CAD-OCDE hace una valoración muy positiva del proceso de globalización, de la competencia global y del vigor del sector privado (CAD-OCDE, 1996), a la vez que entiende que para reducir la pobreza es fundamental, entre otras cuestiones, fortalecer el crecimiento económico (CAD-OC-

DE, 2001). Incluso en 2011, en pleno estallido de la crisis, destaca que el cambiante entorno económico está creando nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo (CAD-OCDE, 2011). Volveremos sobre esta idea en el tercer capítulo del libro.

Por otro lado, el Banco Mundial ahonda en esta línea, y afirma que es necesario hacer llegar oportunidades económicas a los pobres estimulando el crecimiento general, multiplicando sus activos y haciéndolos más rentables (Banco Mundial, 2001). Ni siquiera en su informe de 2010 sobre cambio climático, quizá el más contundente de la serie completa de IDM, cede en su apuesta por el crecimiento como medida del bienestar. Afirma así que la política climática no puede presentarse como una opción entre crecimiento y cambio climático y dice que las políticas climáticas idóneas son aquellas que propician el desarrollo (Banco Mundial, 2010), desde la consabida ecuación de desarrollo igual a crecimiento económico.

Pero incluso el PNUD -que acuñó, como ya hemos indicado, el concepto de desarrollo humano- defiende las bondades de la globalización a lo largo de estos últimos veinte años, y resalta el papel de la dimensión económica -a través del concepto de oportunidades- como parte estratégica del DHS (PNUD, 1990; 2003). No obstante, asume una definición alternativa de la economía en función de los valores de equidad, sostenibilidad y empoderamiento (PNUD, 2010), aunque sin concretar compromisos o líneas rojas derivadas de la misma, y sin señalar las contradicciones entre la economía capitalista y el DHS. En este sentido, la fuerza de dicha definición no supera el ámbito de lo discursivo, en consonancia con la identidad no confrontativa del PNUD. Su actitud crítica se reduce a enviar alertas sobre aspectos específicos del proyecto modernizador: desigualdad (PNUD, 1995), pobreza (PNUD, 2003), comercio (PNUD, 2006) o cambio climático (PNUD, 2007), pero sin cuestionarlo de manera directa.

Finalmente, los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda y los Encuentros Internacionales sobre Financiación -en los que se integran los miembros del CAD-OCDE junto a los BRICS<sup>39</sup> y otros países receptores de ayuda- también son reflejo de esta dinámica, y confirman una apuesta clara, entre otras cuestiones, por el crecimiento económico y por el papel

---

<sup>39</sup> Por BRICS se conoce al grupo de países que comprende Brasil, Rusia, India y China, todos ellos países poblados con economías ascendentes y globalmente influyentes.

del sector privado como ejes para la cooperación del presente y del futuro (Monterrey, 2002; Doha, 2008; Busán, 2011)<sup>40</sup>.

En definitiva, nos encontramos con una AOCI definida en sus términos fundamentales por dos entidades que hacen una defensa explícita del proyecto modernizador, BM y OCDE-CAD, y que además son las instituciones de mayor peso específico en su formulación; con un PNUD que plantea parámetros alternativos, pero que después se muestra incapaz de desarrollarlos y de señalar las contradicciones entre sus propios planteamientos y los derivados de la modernidad capitalista, por lo que se queda entonces en la denuncia genérica sin soluciones alternativas que pudieran confrontarse con las soluciones clásicas del proyecto modernizador; y con unos FAN que, aún con matizaciones, con un juego de intereses y con una diferente correlación de fuerzas respecto al CAD-OCDE, mantienen su apoyo a los principios de progreso, crecimiento económico capitalista y democracia liberal-representativa.

De esta manera, no se cuestionan “los fundamentos teóricos y metodológicos de la ortodoxia: la identificación del bienestar humano con el crecimiento económico, la evaluación de éste en términos agregados, la sola consideración de las actividades monetizables o la prioridad casi absoluta del ajuste macroeconómico sobre otras consideraciones” (Unceta, 2009:16), que siguen siendo referencias básicas para el desarrollo y para la cooperación.

Mención aparte merece la banalización que ha sufrido el concepto de sostenibilidad. Si el DHS pierde en su conjunto fuerza como enfoque, la sostenibilidad sufre no sólo los ataques producidos por el choque con una realidad marcada por unos parámetros civilizatorios que van en otra dirección, sino que también se enfrenta a nuevos enfoques teóricos que pretenden debilitar sus señas de identidad y limitar su carga política.

En este sentido, la sostenibilidad histórica -centrada en la ecología- se inserta en un marco teórico que diluye la existencia de límites físicos en un

---

<sup>40</sup> Por supuesto, no todos los encuentros han tenido homogéneos. Por ejemplo, el FAN de Accra en 2008 defendió el papel activo de la sociedad civil en la construcción de la AOCI, así como la inclusión de otras variables e indicadores a la hora de definir el concepto de eficacia de la ayuda. No obstante, el documento final de Accra no deja de tener un carácter declarativo, permaneciendo inalterables los principios e indicadores de París (2005). Además, y más allá de las diferencias, a lo largo de la década los diferentes FAN han mantenido un patrón de apoyo a la participación del sector privado, de fomento del papel protagónico de estados y empresas en la AOCI, y de no cuestionamiento de los parámetros de la modernidad capitalista.

planeta entendido como sistema cerrado. Y eso es así ya que “las interpretaciones ortodoxas del concepto de desarrollo sostenible han pretendido evitar, en la medida de lo posible, cuestionar la piedra angular del sistema económico capitalista (el crecimiento ilimitado) tratando o bien de diluir el concepto en el mar de sostenibilidades, en el caso de la teoría de la triple sostenibilidad, o bien de confiar a la tecnología la salida de este atolladero, en el caso de la teoría de la desmaterialización” (Bermejo, 2010:13).

Así, por un lado, la teoría de las tres sostenibilidades entiende a la sostenibilidad ecológica como una más junto a la económica y a la social, dando lugar a un conjunto de sostenibilidades intercambiables y mutuamente necesarias –se afirma que, por ejemplo, no hay sostenibilidad ecológica sin sostenibilidad económica-. Esto genera un marco teórico difuso, que evita la formulación de límites explícitos en ninguna de las tres acepciones de sostenibilidad.

Por otro lado, la teoría de la desmaterialización asegura que el propio progreso científico y económico generará fórmulas que reduzcan la dependencia de materias primas, fósiles y no fósiles, por lo cual los problemas ecológicos se solucionarán naturalmente con los avances de la técnica. Se centra, por tanto, en el progreso la capacidad de generar sostenibilidad ecológica.

El resultado de este nuevo marco teórico difumina así la gravedad de la situación ecológica global y sitúa la sostenibilidad como uno de los muchos temas -secundarios- de los que el desarrollo y la cooperación deben ocuparse, y para el que supuestamente habrá soluciones desde la modernidad capitalista. El Banco Mundial, entre otras instituciones, abandera esta mezcla teórica, que permite defender la pretensión de enfrentar el cambio climático a partir de políticas insertadas en la lógica del mercado -como la compra-venta de derechos de contaminación- o desde la apelación a la tecnología como solución, ya que plantea la difusión inmediata de las tecnologías con bajos niveles de emisión de carbono (Banco Mundial, 2010). En cambio, no destaca referencia alguna a los patrones de consumo ni de producción, ni tampoco a la ingobernabilidad frente a un problema global de tal calibre.

En resumen, tanto el desarrollo humano como el desarrollo sostenible pierden la batalla por la hegemonía en la AOCI, por lo que el subdesarrollo y la pobreza se analizan desde la lógica de la modernidad capitalista. Esto tiene notables consecuencias sobre el conjunto de la cooperación internacional, ya que ésta se decanta por una forma específica de entender estos fenómenos, así como una manera específica de afrontarlos, como veremos a continuación.

***3. La Agenda oficial de cooperación internacional elude el debate normativo y enfrenta la pobreza desde una perspectiva coyuntural, estática, abihistórica, parcial y nacional, apuntado así a las consecuencias y no a las causas***

La asunción del crecimiento económico como referente hegemónico genera, en primer lugar, que se eluda el debate sobre el bienestar, ya que éste se sobreentiende como una consecuencia de los resultados macroeconómicos. Por ello, la meta básica de la cooperación ya está definida -reducir la pobreza a través del crecimiento, en base a un paradigma único y universal-, y de lo que se trata es de detectar y enfrentar los problemas que impiden alcanzarla. De nuevo se debate sobre el vehículo y el camino para alcanzar el desarrollo -en este caso la lucha contra la pobreza-, obviando así la discusión sobre los objetivos en sí mismos, que ya están predeterminados.

La cooperación internacional, al asumir la pobreza como ámbito de actuación, no se proyecta hacia lo deseable, sino que simplemente pretende incidir en aquello que es considerado como un problema, como algo básicamente negativo. En este sentido, “la determinación de cuáles son los requisitos para la sobrevivencia no requiere ninguna definición previa de bienestar. Al contrario, su referencia es meramente negativa y responde a la pregunta: ¿cuáles son las condiciones para que las personas no mueran? Así, la responsabilidad del modelo -la exigencia normativa- no va más allá de garantizar que las personas no mueran. Esto implica que los aspectos positivos del desarrollo, es decir, del bienestar, no se tienen en cuenta. El bienestar es una referencia de futuro, más difícil de establecer y medir, y sobre todo plantea una exigencia mucho mayor de objetivos a cumplimentar” (Dubois, 2000:46).

En segundo lugar, como las reglas básicas de la modernidad capitalista no se cuestionan -eludiendo así la exigencia del debate normativo-, los análisis de los problemas -subdesarrollo, pobreza- no son globales, no son históricos, no son integrales, y no son diferenciados en función de la situación y posición de cada quién, -como sí se derivaría de asumir el enfoque de DHS-. Al contrario, éstos se entienden como asuntos fundamentalmente técnicos, en base a la aplicabilidad de un recetario predeterminado, que aborda estrictamente los procedimientos, no el conjunto.

En este sentido, los abordajes a estos fenómenos se hacen a partir de diagnósticos caracterizados por la coyunturalidad, ya que el problema de la

pobreza parece existir solo aquí y ahora, sin referencia alguna a procesos históricos; por la parcialidad y el estatismo, ya que se trata únicamente de solucionar la situación de un sector específico de población, que no tiene relación con la situación del resto de sectores sociales ni con el conjunto de dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales; y por el ámbito del análisis estrictamente nacional, puesto que no son cuestiones globales, no hay problemas sistémicos ni responsabilidades históricas, sino sólo asuntos específicos de cada país. De esta manera se señala claramente que son las instituciones nacionales y las propias personas pobres las responsables últimas de su situación, por lo que son ellas las que tienen la obligación de avanzar hacia las sendas de mayor desarrollo (Dubois, 2000), con el apoyo de la cooperación. Dentro de esta lógica el CAD-OCDE (1996) destaca la importancia de las actividades a nivel de país, que se complementan con ayuda internacional, e insiste en ello en todos sus documentos de referencia (2001; 2011), máxime en su documento destinado al desarrollo de capacidades (2006).

También el Banco Mundial afirma que la ayuda no tiene impacto sin esfuerzo local, por lo que insiste asimismo en ello en sus diversos constructos teórico-estratégicos (Banco Mundial, 1999; 2001). A su vez, también sus mediciones de pobreza y de desigualdad se basan igualmente en lógicas nacionales y regionales, sin hacer referencia a los elementos sistémicos o estructurales que generan dichos fenómenos. Del mismo modo, los ODM -en su objetivo octavo-, los foros y las cumbres sobre financiación y eficacia de la ayuda hablan sobre partenariados globales, pero para solucionar problemas estrictamente limitados al ámbito nacional de los países subdesarrollados.

La AOCI define de esta manera el enfoque ortodoxo de entender la pobreza, que se aborda desde estrategias que aíslan el fenómeno de las dinámicas sociales y globales; que establecen sus objetivos en negativo, y que sitúan la responsabilidad de su superación en las propias personas que sufren la pobreza y en las instituciones locales y nacionales de sus territorios y países.

En este sentido, la cooperación internacional se entiende como un complemento a los esfuerzos nacionales por asumir de manera integral el conjunto de parámetros que conforman la modernidad capitalista.

***4. La Agenda oficial de cooperación internacional amplia las dimensiones sobre las que incidir en la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo, aunque hegemonícamente se centra en tres prioridades: crecimiento económico, necesidades sociales básicas y gobernanza***

Quizá la variable del DHS que más ha influido sobre la AOCI sea la de la multidimensionalidad. Como ya hemos indicado, el DHS planteaba el reto de poner el acento sobre las capacidades y no sobre los recursos, con lo que se abría un abanico muy amplio de variables humanas por desarrollar.

De esta manera, y más allá del propio PNUD, que abanderó la multidimensionalidad del desarrollo y de la pobreza<sup>41</sup>, también el CAD-OCDE (2001) y el Banco Mundial (2001) hablan explícitamente de pobreza multidimensional en sus documentos de referencia. En este sentido, el CAD-OCDE alude específicamente a las dimensiones de seguridad alimentaria, salud, educación, derechos, voz, seguridad, dignidad y trabajo decente, sostenibilidad ambiental y reducción de la inequidad de género como elementos intrínsecamente vinculados a la lucha contra la pobreza (CAD-OCDE, 2001).

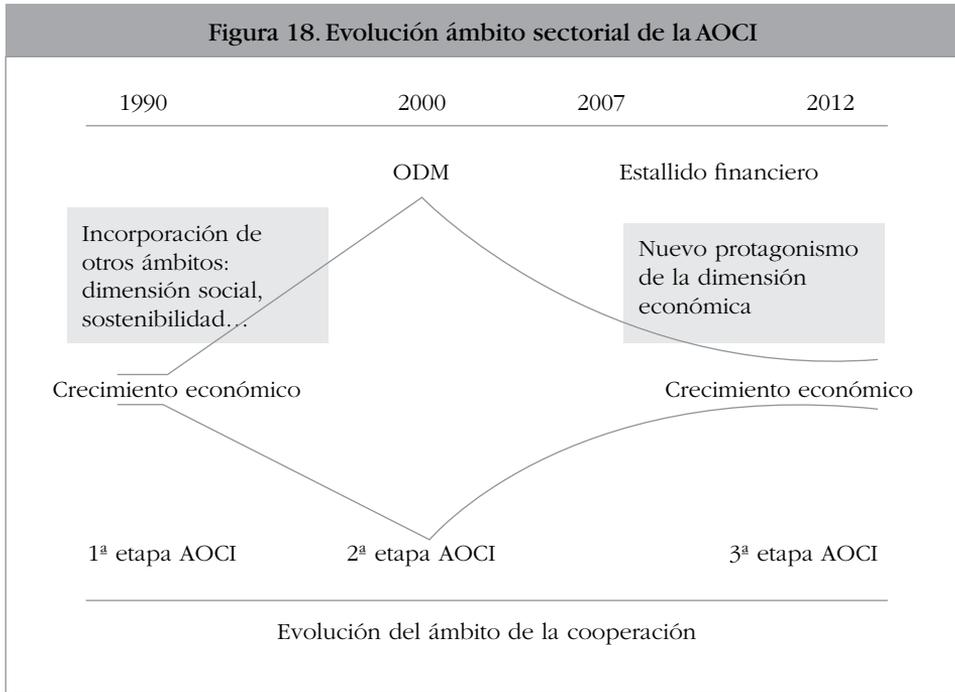
Así, la AOCI ha recogido esta idea de la multidimensionalidad, aunque se ha diseminado de manera muy desigual entre quienes asumen todas las posibles dimensiones del desarrollo y de la pobreza -económica, ecológica, social, política, cultural, de género, psicológica, etc.- y los que únicamente asumen alguna de ellas, incluso sólo una -la económica- como ha sido habitual en la cooperación del período 1950-1990.

Esta tensión entre apertura y reducción de las dimensiones del desarrollo y de la pobreza -y por tanto de la cooperación- es una realidad vigente en la AOCI desde 1990 hasta hoy, pasando por diferentes etapas. La primera, a lo largo de la década de los 90, estuvo caracterizada por la creciente ampliación del ámbito de la cooperación. Así, desde la unidimensionalidad histórica otorgada a la economía, pasamos a una progresiva incorporación de otros ámbitos como el desarrollo social o la sostenibilidad ambiental, entendidas como cuestiones relacionadas directamente con el fenómeno de la pobreza (CAD-OCDE, 1996). A su vez, la cooperación también está influenciada en esta década por la condicionalidad política de la ayuda,

---

<sup>41</sup> Los temas abordados en sus Informes de Desarrollo Humano son buena prueba de esta apuesta por la multidimensionalidad: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/>

que posibilita la apertura a ámbitos como los derechos humanos, la democracia, la gobernabilidad, etcétera.



Fuente: elaboración propia.

No obstante, el ámbito de la CI se estrecha de nuevo a lo largo del siglo XXI, fruto del papel relevante de los ODM y del estallido financiero de 2008. Así, a partir de la hegemonía de los Objetivos del Milenio (2000) en la AOCI, se inicia una segunda etapa caracterizada por la priorización de la dimensión social de la pobreza frente a otros enfoques más abiertos, como el ya señalado del CAD-OCDE. Finalmente, el *crash* financiero genera, a partir de 2007, una tercera y nueva fase en la que la dimensión económica, siempre relevante, vuelve a recuperar hegemonía como estrategia de lucha contra la pobreza, cuestión que analizaremos más en profundidad en el capítulo siguiente.

En este tira y afloja entre ampliación y limitación del ámbito de actuación, entre DHS y Consenso de Washington, se dan toda una gama de opciones para las diversas cooperaciones. No obstante, existen algunos sectores específicos que, en términos generales, han sido prioritarios, aunque con inten-

sidades diferentes. Nos referimos fundamentalmente a tres: el crecimiento económico, las necesidades sociales básicas (NSB) y la gobernanza, que han concentrado más del 70% de los recursos totales de la CI impulsada por los países miembros del CAD-OCDE durante el período 1995-2010<sup>42</sup>. De esta manera, y aunque se asume la multidimensionalidad como principio, la realidad es que los esfuerzos priorizados se centran en ámbitos muy específicos:

### *Crecimiento económico*

Su relevancia es notoria no sólo en el ámbito teórico-estratégico -aparece en todos los documentos referenciales-, sino también en el análisis del volumen de fondos económicos destinados a tal efecto a nivel global<sup>43</sup>.

En este sentido, el PNUD, desde su primer Informe de Desarrollo Humano de 1990, incorporaba las oportunidades económicas como un elemento esencial del desarrollo, lo cual no se ha alterado hasta la fecha.

El Banco Mundial también hace una defensa explícita de este ámbito calificándolo como estratégico para la cooperación internacional -como complemento al devenir natural del mercado- y establece por ejemplo en su Informe de 2000-2001, dedicado a la lucha contra la pobreza, que son las oportunidades económicas una de las tres grandes estrategias para abordar dicho fenómeno, junto con el empoderamiento y la seguridad. De esta manera, afirma que las políticas e instituciones básicas que pretenden crear nuevas oportunidades suponen acciones complementarias para estimular el crecimiento global, hacer que los mercados funcionen en beneficio de los pobres y multiplicar sus activos (Banco Mundial, 2001). Para ello, se plantean cinco líneas de trabajo para que la cooperación acompañe los esfuerzos nacionales: aliento eficaz a la inversión privada; expansión de los mercados internacionales; multiplicación de los activos de los pobres; corregir desigualdades en la distribución de activos; y llevar conocimiento e infraestructuras a las zonas pobres (Banco Mundial, 2001).

También el CAD-OCDE (2001) define el bienestar económico como uno de los tres grandes objetivos junto al desarrollo social y la sostenibilidad ambiental y, todavía en 2011, sigue insistiendo en las oportunidades para el crecimiento y el desarrollo que ofrece la globalización, priorizando la

---

<sup>42</sup> Datos oficiales obtenidos de los Análisis Estadísticos del CAD-OCDE, disponibles en: [www.oecd.org/dac/stats/international-development-statistics.htm](http://www.oecd.org/dac/stats/international-development-statistics.htm)

<sup>43</sup> Según los mismos datos del CAD-OCDE, en una cantidad media no inferior al 30% de los recursos agregados totales

estrategia de búsqueda de nuevas fuentes sostenibles e innovadoras de crecimiento (CAD-OCDE, 2011).

Por último, el FAN celebrado en 2011 en Busán (Corea del Sur), no deja de resaltar el papel protagónico que el sector privado debe jugar en el presente y futuro de la cooperación internacional.

Esta consideración del crecimiento económico como prioridad alcanza a todos los actores de cooperación -incluidos UE, estados, gobiernos locales, etcétera-, y se va materializando en todo este recorrido histórico. Así, se constata en el apoyo a las reformas exigidas en los Planes de Ajuste Estructural (PAE) de los 90; en la apuesta por la generación de oportunidades económicas contra la pobreza desde el año 2000; la búsqueda de nuevas lógicas de ganancia de la mano de las empresas transnacionales y del fomento del sector privado, de la innovación y del *emprendedurismo* a partir del estallido financiero de 2007.

Justamente, desde que se produce el *crash* global ha resurgido, si cabe con más fuerza, una nueva priorización del crecimiento económico como eje central del discurso hegemónico de la lucha contra la pobreza, como tendremos ocasión de analizar con más detalle en el tercero de los capítulos de este libro.

### ***Necesidades sociales básicas***

Los orígenes de su incorporación a la lógica de la cooperación se encuentran en los años 70, cuando la Teoría de las Necesidades Básicas defendió que mejores niveles de educación, salud, salubridad, etcétera, permitirían transitar hacia sendas de mayor desarrollo. En los años 90, cuando ya se empieza a constatar el terrible impacto de los PAE en términos sociales, la cooperación vinculada a las NSB cobra vigor, acompañada del aporte teórico ya citado de CAD-OCDE (1996) y del Banco Mundial (2001).

Pero serán los ODM los que, en su apuesta por centrarse en los ámbitos sociales de la pobreza, den un espaldarazo definitivo a las NSB a lo largo de la primera década del siglo XXI, lo que se plasma en una evolución creciente de los fondos globales destinados a tal efecto -en torno al 25% del total en 1995, más del 35% en 2010-. Su función sería doble: bien ejercer como colchón social de las crecientes desigualdades y como estrategia prioritaria de lucha contra la pobreza. Y siempre, como ya hemos repetido, dentro de los cánones ortodoxos de complementar el esfuerzo nacional y no usurpar el papel de los mercados.

## ***Gobernanza***

Finalmente, destaca la apuesta hegemónica por la gobernanza, quizá el ámbito más novedoso en las dos últimas décadas frente a la cooperación anterior a 1990, aunque tiene sus vínculos con las reformas estructurales de los años 80.

Se trata de un concepto complejo y que toma diferentes acepciones, pero que se refiere en general a los procesos que transitan hacia el buen gobierno. En este sentido, por buen gobierno se puede entender desde la democracia participativa -en el entendimiento de que sólo la soberanía popular y la ciudadanía plenamente ejercida garantizan la gobernanza- hasta los cambios legislativos e institucionales que generen unos mínimos de estabilidad, transparencia, predictibilidad y seguridad jurídica. Así, el apoyo a la sociedad civil, los procesos de poder local y descentralización, la formación en derechos humanos a la policía y el ejército, las reformas institucionales, la formulación de normativa, el acompañamiento de políticas públicas, etcétera, son cuestiones que pueden formar parte del ámbito del buen gobierno.

Esta amplia mezcla podría categorizarse en dos tendencias no excluyentes: una, que pretende avanzar en términos de mayor democracia participativa y otra, que plantea reformas que avancen hacia un modelo ideal de sistema político, fundamentalmente el liberal-representativo propio de la modernidad capitalista. Como decimos, no son excluyentes y pueden llegar a ser complementarias, habiendo diferentes gradaciones en las que ambas se conjugan. No obstante, en los extremos, representan fórmulas muy diferentes de entender la democracia y la política.

Y es precisamente esta fórmula extrema de entender la gobernanza como el ejercicio de reformas que faciliten la implantación del Consenso de Washington<sup>44</sup>, la que se convierte en hegemónica dentro de la AOCI. De esta manera, ésta entiende que la ayuda por sí misma no es suficiente para tener impacto -después del análisis de la ineficacia de la ayuda en los cincuenta años precedentes-, por lo que a los esfuerzos económicos nacionales deben sumarse una serie de reformas políticas que posibiliten aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización, multiplicando así el impacto de la cooperación internacional.

---

<sup>44</sup> Pos Consenso a lo largo del siglo XXI.

Como ya hemos señalado desde el principio, que ésta sea la tónica general no significa que toda la cooperación internacional haya asumido esta perspectiva específica de gobernanza. A su vez, tampoco queremos dar a entender que ciertas mejoras básicas institucionales o legislativas no puedan tener un carácter positivo. No obstante, sí afirmamos que el enfoque más extendido de buen gobierno es aquél que es funcional al crecimiento económico ortodoxo, y que buena parte de la cooperación se ha regido por los parámetros formales en lo referente a democracia, soberanía popular y participación.

En este sentido, ya el CAD-OCDE (1996) señaló que está claro que el éxito sólo se ha conseguido allí donde la población y las instituciones de los países en desarrollo han hecho esfuerzos sostenidos por ayudarse a sí mismos, por lo que la cooperación debe acompañar dichos esfuerzos a través de la promoción del crecimiento económico equitativo, de fortalecer las capacidades humanas e institucionales nacionales, de mejorar la capacidad de los países en desarrollo de contribuir a la gestión de los problemas globales, de fortalecer las reformas institucionales, de posibilitar los espacios y ambientes oportunos para facilitar la transición hacia economías con mayor peso en el comercio y en la inversión global.

También el Banco Mundial (2001) acaba identificando el concepto de *empoderamiento* -una de las tres estrategias prioritarias junto a *oportunidad* y *seguridad*, en la lucha contra la pobreza- con esta acepción específica de la gobernanza. Así propone, para avanzar en términos de empoderamiento, incidir sobre aspectos directamente vinculados a la gobernanza funcional al proyecto modernizador: el establecimiento de bases políticas y jurídicas para un desarrollo basado en la integración; la creación de administraciones públicas que generen crecimiento y equidad; la promoción de una descentralización integradora y del desarrollo comunitario; la superación de las desigualdades; y el respaldo del patrimonio social de las personas pobres.

Ésta es básicamente la acepción ortodoxa de la gobernanza, la cual se repite como un mantra en todos los documentos de la AOCI: apoyo a los esfuerzos nacionales a través de reformas políticas dentro de la lógica de la modernidad capitalista, que garanticen de este modo la seguridad jurídica y la estabilidad necesaria para facilitar el crecimiento económico. La democracia ocupa un segundo lugar dentro del buen gobierno, en una versión esencialmente utilitarista de participación vinculada a la eficacia, como después veremos. Así, sólo el PNUD (1993; 2002) plantea la relevancia de la participación popular como premisa y fundamento del desarrollo, que será asumida por ciertas cooperaciones pero no por la AOCI.

En definitiva, y como resumen del análisis de las prioridades sectoriales de la AOCI, afirmamos que ésta asume parcialmente la multidimensionalidad de los conceptos de desarrollo y de pobreza, pero en la práctica centra sus recursos en los tres ámbitos señalados: crecimiento económico, necesidades sociales básicas, gobernanza. Todos ellos son perfectamente complementarios, y se enfocan desde un punto de vista acorde con los parámetros fundamentales de la modernidad capitalista. En este sentido, la gobernanza permitiría generar las condiciones para aprovechar al máximo las oportunidades de crecimiento económico, mientras que el desarrollo social incidiría también en este sentido o, al menos, en mitigar las desigualdades existentes.

De esta manera, y sobre todo a lo largo del siglo XXI, se va conformando una identidad específica de la AOCI basada en los siguientes elementos: la hegemonía de la pobreza como ámbito de actuación, desde una perspectiva coyuntural, estática, ahistórica, parcial y nacional; la responsabilidad del desarrollo no tanto como un compromiso global, sino situándolo sobre todo en los países pobres, fundamentalmente en sus estados, recuperados por el pos-Consenso de Washington; la existencia de un objetivo máximo que perseguir, y que ya está predeterminado, que es el crecimiento económico capitalista; y una serie de prioridades para avanzar en este sentido, centradas en incidir directamente sobre la economía, o bien indirectamente sobre las condiciones para dicho crecimiento, a través de las NSB y del enfoque específico de gobernanza que hemos explicado.

Precisamente esta identidad de la AOCI confiere gran importancia a la gobernanza, y es a partir de ahí que se define cuál es el verdadero papel de la participación popular en la misma. Además, también la gobernanza tiene una fuerte relación con la última de las características de la AOCI -centrada en la eficacia de la ayuda-. Este hito irá construyendo, desde París a Busán, pasando por Accra, un nuevo modelo de agentes prioritarios, instrumentos y lógicas de funcionamiento que adaptará la AOCI a la nueva coyuntura de un mundo globalizado en el que los estados vuelven a tener un papel relativo como agentes de desarrollo, y donde el rol de las grandes empresas en la cooperación deberá ser acorde al papel protagónico que juegan en la arena política y económica global. Por último, este nuevo modelo se apuntala en base a la condicionalidad de la ayuda, por el cual los países donantes tienen el poder para incidir globalmente en la aplicación del mismo.

Veamos pues a continuación la relación de la gobernanza con las tres últimas características de la AOCI: el enfoque de participación, la condicionalidad y la eficacia de la ayuda.

***5. La participación se asume como condición necesaria en la lucha contra la pobreza, pero fundamentalmente en su acepción instrumental y de búsqueda de eficacia***

Si partimos de la ausencia de un debate normativo y, por tanto, de que los objetivos de desarrollo y de cooperación ya están previamente marcados, y si la gobernanza se entiende como una forma de ahondar en la democracia liberal-representativa y en facilitar los ambientes favorables para el crecimiento, podremos entender mejor la perspectiva desde la que la AOCI aborda mayoritariamente la dimensión participativa.

La participación se entiende únicamente como un elemento que mejora los procedimientos de las estrategias de lucha contra la pobreza, ya que tiene un impacto positivo en términos de legitimación, al permitir aludir a la propia población destinataria- y eficacia, al garantizar que estos tengan un mayor impacto, al contar con la opinión de los sectores directamente implicados-.

En este sentido, Blas e Ibarra (2006) distinguen cinco enfoques desde los que abordar la participación: legitimación, eficacia, generación de ciudadanía, igualdad y defensa del interés general. La AOCI se limitaría a asumir las dos primeras, y no el resto, que son las más directamente relacionadas con una democracia plena. De esta manera, se apuesta por una participación controlada, utilitarista e institucionalizada, que sirva a unos determinados intereses.

No se plantea por tanto la participación en la lógica del empoderamiento, en la que las personas y pueblos tomaran las riendas de su futuro definiendo sus propios objetivos de bienestar, participando en las decisiones que atañen a sus vidas, concretando las estrategias que mejor se adaptan a sus referencias normativas, y fomentando no sólo la participación institucionalizada sino también aquella que se produce por irrupción. Y no es así porque este enfoque sería incompatible con los parámetros por los que se rige la AOCI.

Esta es por tanto la acepción asumida sobre participación y democracia, que se integra dentro del marco teórico de gobernabilidad que el Banco Mundial formula en torno al triángulo virtuoso que conforman el Estado, el mercado y la sociedad civil (Pearce, 2006), lo que posteriormente caracterizaremos como el triángulo del *capitalismo inclusivo*. Así, al igual que ocurría con la sostenibilidad en la teoría de las tres sostenibilidades, la participación popular pierde también su fuerza política al diluirse su rol en este enfoque triangular en el que, en el mejor de los casos, se equipara a la ciudadanía con el Estado y con los mercados.

En este sentido, no sólo sitúa a las personas y a los mercados en posición de igualdad formal -cuando se supone que los segundos deberían servir a los primeros-, sino que también oculta las relaciones de poder entre los tres vértices del triángulo, donde los mercados y las empresas transnacionales que los capitanean son hegemónicos, donde los estados han perdido competencias en la lógica de la globalización neoliberal y donde a la sociedad civil se le adjudica únicamente un papel testimonial.

En definitiva, la relevancia que la AOCI otorga a la participación ha tenido el efecto positivo de situar este concepto en la dinámica habitual de la cooperación internacional, permitiendo así que en algunos casos se asuma como verdadera premisa democrática. Pero también ha conllevado que la participación popular quedara convertida en un “concepto aguado y de alguna manera manipulado por las agencias de desarrollo. El interés de éstas por la participación se da precisamente cuando su admisión ya no supone una amenaza y puede ser controlada sin problema. Más aún, la participación tal y como se entiende en estas esferas se convierte en un slogan políticamente atractivo y un factor que puede hacer más eficaces los proyectos de desarrollo. En resumen, se da una domesticación del proceso participativo real y la participación se desenraiza de los orígenes socioculturales que le han dado vida” (Dubois, 2000:51).

### ***6. Los hitos fundamentales de la primera década del siglo XXI han sido la financiación y la eficacia de la ayuda, de carácter netamente endogámico ante la ausencia de debates normativos***

El cuestionamiento sobre qué es el desarrollo, sobre cómo compaginar los bienestar de los pueblos del planeta y de éstos con la naturaleza, sobre cómo manejar la complejidad de la diversidad, etcétera, son asuntos que la AOCI elude. En este sentido, como ya hemos señalado previamente, la Agenda oficial prefiere centrarse en el análisis y reforma de los procedimientos más que en el cuestionamiento de los objetivos, que se consideran básicamente inamovibles.

De esta manera, y a pesar de la compleja situación de crisis que vivimos, la AOCI se decanta por situar el debate en el ámbito procedimental, destacando dos cuestiones que se conjugan en un mismo objetivo: cómo aumentar los fondos de cooperación para hacer frente a los retos globales a la vez que aumentamos la eficacia de los mismos. Ésta ha sido y es en la

actualidad la prioridad de la AOCI<sup>45</sup>. El debate, por tanto, no es político sino supuestamente técnico.

En lo referente a la financiación, los ODM, al ser metas concretas, cuantificables y por tanto más fácilmente evaluables, han animado el debate sobre el aumento de fondos necesario para su cumplimiento. En este sentido, se han celebrado dos Conferencias Internacionales -Monterrey 2002 y Doha 2008-, que han abordado específicamente las fórmulas oportunas para financiar los ODM y avanzar hacia el sempiterno objetivo del 0,7%. Así, en Monterrey se estableció la necesidad de aumentar la ayuda, dando a su vez prioridad a la inversión extranjera y al comercio. Se insiste en la condicionalidad -al plantearse la necesidad de reformas liberalizadoras para el capital privado-, pero no se hace extensiva a la propia reforma del sistema financiero internacional.

En realidad, el Consenso de Monterrey representó un frágil acuerdo de mínimos para reivindicar de nuevo la importancia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) pero sin cuestionar la lógica dominante en el sistema financiero internacional, de manera que incluso puede ser considerado como una continuación del Consenso de Washington (Unceta, Martínez y Zabala, 2012).

Por su parte, la Cumbre de Doha de 2008 confirmó la vigencia del Consenso de Monterrey, sin prácticamente aportar ninguna idea novedosa. Aunque se trataron temas como la reforma fiscal o la dificultad de desarrollar políticas nacionales en el marco de la globalización, no se tomó ningún compromiso específico que permitiera avanzar en términos de financiación. De esta manera, y después de diez años desde la Cumbre de Monterrey, el debate no se concreta, y sólo sirve para reincidir en las claves básicas de la AOCI: crecimiento económico, condicionalidad y carácter voluntarista de la cooperación.

En lo referente a la eficacia de la ayuda, ésta ha sido uno de los dos grandes hitos de la década, junto a los ODM. La comunidad internacional ha dedicado cuatro Foros de Alto Nivel a abordar esta cuestión: Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busán (2011). La dinámica de estos encuentros se ha centrado paradójicamente en la eficiencia, esto es, en “la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”,

---

<sup>45</sup> Aunque en la Declaración Final de Busán se hace precisamente un llamado para pasar de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo, ésta no parece ser más que una propuesta lanzada en genérico, que no va en consonancia con el resto de la Declaración -más centrada en la ayuda en sí misma- ni con la lógica del conjunto de Foros de Alto Nivel, todos ellos centrados en la eficacia.

más que en la eficacia, ya que no se trataba de analizar “la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera”<sup>46</sup>, -definición de eficacia, que nos conduciría directamente a un análisis del impacto en términos de desarrollo-. Por lo tanto, el debate prima responder a la pregunta de cómo utilizar mejor unos fondos disponibles para que éstos puedan tener un impacto positivo, y no tanto a valorar el impacto en sí mismo.

A partir de estas premisas, la lógica de la eficacia de la ayuda se concreta básicamente en una propuesta de reforma de la cadena de agentes de la cooperación internacional, en base al pos Consenso de Washington, a los cinco principios rectores establecidos en la Declaración de París, apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad, y a la batería de indicadores que se establece en torno a ellos.

Estas premisas sobre las que se sustenta la eficacia de la ayuda no alteran la identidad de la AOCI, pero sí han provocado cambios significativos en el modelo de cooperación. Destacamos básicamente cuatro:

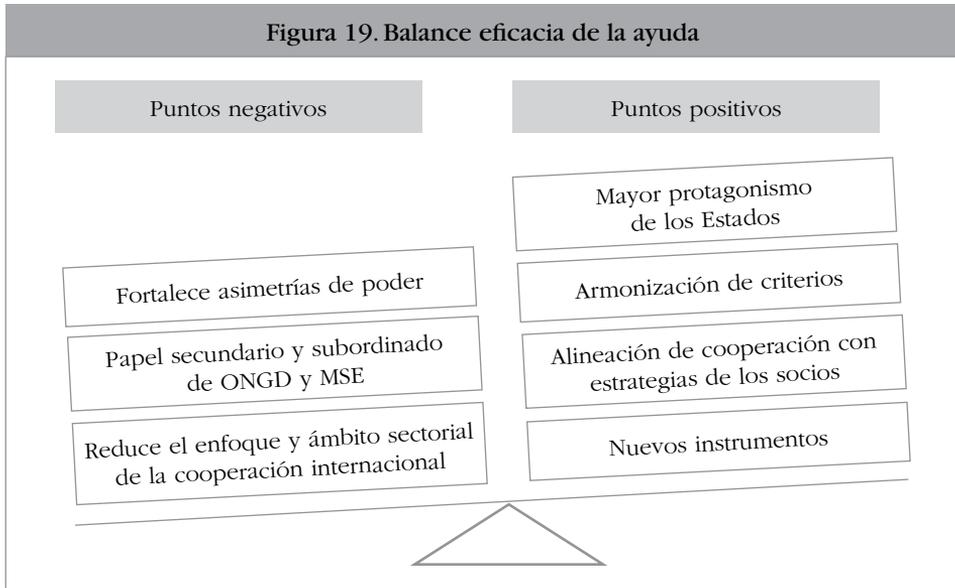
- Se recupera el papel de los estados receptores como agentes estratégicos en la lucha contra la pobreza, en consonancia con el pos Consenso de Washington.
- Se alienta a los países donantes a mejorar sus actuaciones a través de la armonización de criterios.
- Se establece un nuevo tipo de relación entre donantes y receptores, basada en la alineación de la cooperación internacional con las estrategias propias de estos últimos, que deben apropiarse de los esfuerzos globales y funcionar por resultados.
- Se definen nuevos instrumentos como los programas, los apoyos presupuestarios o las Estrategias de Reducción de la Pobreza<sup>47</sup>, que materialicen esta nueva relación entre donante y receptor, a la vez que garantizan la previsibilidad, transparencia y buena gestión necesarias para tener un impacto sólido.

---

<sup>46</sup> Ambas definiciones han sido tomadas del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE)

<sup>47</sup> Las ERP son documentos formulados por los estados receptores, en los que se establecen las prioridades en este sentido. De esta manera, se convierte en el documento de referencia para la cooperación internacional, desde la asunción del principio de apropiación. Los apoyos presupuestarios serían la plasmación concreta de apoyo a políticas públicas específicas contempladas en estos u otros documentos estratégicos. Ambas herramientas son coherentes con la lógica de recuperación del papel de los estados receptores como agentes activos de desarrollo.

Así, el paradigma de la eficacia de la ayuda tiene la parte positiva de recuperar y dar valor a la institucionalidad y a las estrategias de los países receptores, frente a su constante debilitamiento en la versión más pura del Consenso de Washington. Al mismo tiempo, también tiene el valor de planear la necesidad de mejorar la coordinación de los donantes y el sistema de instrumentos de la cooperación.



Fuente: elaboración propia.

Junto a ello, por otro lado, incorpora un número significativo de elementos que han suscitado una fuerte crítica. En primer lugar, insiste en una lógica de partenariatado en la cadena de agentes participantes, pero sin solventar de manera integral las asimetrías de poder. Así, bajo el manto de una supuesta horizontalidad y de una equidistante responsabilidad, se oculta la realidad de dependencia y de pesos específicos muy desiguales a la hora de definir los contenidos y las condiciones de la cooperación internacional. Bien es cierto que ahora en la negociación se incluye el protagonismo local en la definición de las estrategias –como por ejemplo las ERP-, prioridades políticas y presupuestarias de los países receptores. Pero la cooperación sigue teniendo un carácter voluntarista -como veremos en la siguiente y última característica de la AOCI-, la desigualdad entre *quienes dan* y *quienes reciben* sigue vigente, y no se ha alterado en lo fundamental la identidad del proyecto modernizador hegemónico ni la distribución desigual de responsabilidades en el desarrollo.

Además, no en todos los países hay garantías de apropiación democrática por parte de la ciudadanía de las prioridades establecidas en los documentos estratégicos, dada la democracia de baja intensidad generalizada, por lo que este esfuerzo puede no servir a los intereses de bienestar de la mayoría de la población.

En este sentido, y en segundo lugar, se recupera el papel de los estados tras ser relegados durante décadas, pero se ningunea en la práctica a las ONGD y movimientos sociales, que no forman parte del *mainstreaming* de la eficacia. De este modo, aunque en el Foro de Accra se hizo una referencia constante a ellos, no deja de formar parte del ámbito discursivo, sin repercusión alguna en los principios e indicadores establecidos en París, que son la base real de toda la lógica de la eficacia tal y como la entiende la AOCI.

De esta manera, los estados son protagónicos, mientras que el sector privado – incluyendo en él indistintamente a la sociedad civil y a las empresas- se considera un actor prioritario. En este sentido, dada la menor relevancia que el proyecto modernizador concede en la teoría y en la práctica a la sociedad frente a las empresas y los mercados, la lógica de la eficacia de la ayuda contribuye a que la AOCI considere a la cooperación internacional como una política propia de estados y empresas, mientras que a los MMSS y a las ONGD se le relega a espacios residuales. Además esta lógica se ha vuelto definitivamente hegemónica tras el estallido de la crisis financiera.

Finalmente, la eficacia de la ayuda incide en la reducción del ámbito sectorial de la cooperación, ahondando en la dinámica iniciada por los ODM: por un lado, las asimetrías a la hora de escoger los contenidos de la cooperación internacional se mantienen; por otro, la materialización de ésta a través del apoyo a estrategias de los países receptores no conlleva obligación alguna de hacer partícipe de las mismas a la sociedad, dentro de la lógica de democracia de baja intensidad.

El resultado entonces pareciera indicar que se elude de nuevo el debate sobre el bienestar y sobre lo que la población realmente desea, para centrarse en una negociación asimétrica, técnica y cupular, en la que los sectores priorizados en los nuevos instrumentos como las ERP o los Apoyos Presupuestarios se asemejan mucho a los priorizados por la AOCI: crecimiento, gobernanza, necesidades sociales básicas. Desde esta clave se entiende, por ejemplo, la reducción de fondos de la cooperación internacional para todo sector *conflictivo*, como por ejemplo los derechos

sexuales y reproductivos, como bien denuncia el movimiento feminista (Sarabia y Martínez, 2012).

En resumen, la lógica de la eficacia de la ayuda configura el nuevo modelo de cooperación en el siglo XXI. Y pese a plantear cuestiones positivas -papel de los Estados- y lógicas coherentes -necesidad de armonización, alineación y apropiación-, ahonda en alguna de las variables que están impactando negativamente en el carácter emancipador de la cooperación internacional: supuesta tecnificación del debate sobre la CI, concepto estrecho de pobreza; papel crecientemente menor de la sociedad civil organizada.

### ***7. La AOCI se basa en la condicionalidad de la cooperación vinculada a reformas estructurales en la lógica de la modernidad capitalista***

Finalmente, la característica que también define al modelo de cooperación hegemónico es el de la condicionalidad, mediante la cual la cooperación internacional está vinculada al cumplimiento de unas condiciones previas o futuras por parte del receptor. En principio, el establecimiento de éstas no tendría por qué tener un carácter exclusivamente negativo, si se garantizaran dos premisas: una, que el sistema de negociación entre donante y receptor se basara en una relación horizontal, donde ambos tuvieran capacidad y poder similar; dos, que el contenido de la negociación no esté predeterminado, y que el resultado final surja definitivamente de los consensos alcanzados entre todas las partes. Por lo tanto, en el *qué* se negocia y en el *cómo* se hace reside el carácter de la acepción específica de condicionalidad que se aplique.

Veamos a continuación cuál es la acepción que asume la AOCI como propia. Con respecto al *cómo*, la AOCI propone un sistema de negociación en torno al partenariado. Este concepto hace referencia a la conformación de alianzas globales<sup>48</sup> en las que países donantes y receptores participan y se comprometen en pos del desarrollo y de la lucha contra la pobreza, definiendo los términos en los que se materializa la cooperación.

---

<sup>48</sup> Esta vocación global de la alianza es perfectamente compatible con la lógica nacional de abordaje de la pobreza que caracteriza a la AOCI, ya que el objeto del partenariado no es analizar global y sistémicamente los ámbitos de actuación de ésta -que se siguen entendiendo como problemas específicos y propios de cada país subdesarrollado-, sino establecer el espacio de negociación donde se aborde la condicionalidad, los términos de la ayuda, siempre teniendo en cuenta la notable asimetría de poder entre unos países y otros.

Esto es, cuántos fondos liberarán los donantes para alcanzar las metas establecidas; cuánto esfuerzo económico deberán hacer los receptores; y qué condiciones deberán de asumir éstos para multiplicar el impacto del esfuerzo colectivo. Ésta es, en definitiva, la fórmula básica de negociación, que se concreta en la celebración de foros y encuentros internacionales, así como en negociaciones regionales y bilaterales.

En este sentido, la figura del partenariado es recurrente en la AOCI ya desde hace dos décadas, cuando el CAD-OCDE (1996) hizo mención específica a la misma. A partir de entonces aparece de manera sistemática, no sólo en todos los documentos de referencia, sino también en los grandes hitos que definen la identidad de la AOCI. Así, el objetivo octavo de los ODM hace referencia específica al partenariado a través del *fomento de una asociación mundial para el desarrollo*. A su vez, la Declaración Final del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Busán (Corea del Sur) hace un llamado a una *alianza mundial por el desarrollo* en términos similares.

Por lo tanto, el partenariado se define como prioridad, y genera el espacio en el que se discute la condicionalidad y los términos de la cooperación internacional. Dicho espacio, desde un punto de vista estrictamente formal, pudiera parecer óptimo -negociación colectiva-, si no fuera porque obvia absolutamente las profundas asimetrías de poder entre las partes. En este sentido, cualquier propuesta de negociación que eluda estas asimetrías, y por tanto no establezca los mecanismos para superarlas, no sólo no garantiza un espacio real de negociación, sino que ahonda aún más las desigualdades preexistentes.

Esto es lo que realmente ocurre en el caso del enfoque de partenariado que asume la AOCI. En primer lugar, la negociación es desigual debido a que, como ya hemos indicado en la explicación de su tercera característica, la responsabilidad del desarrollo reside básicamente en los receptores. Por lo tanto, la cooperación no se entiende fundamentalmente en términos de obligación, de compromiso con una situación global en la que todos y todas estamos implicadas, donde todas y todos somos responsables<sup>49</sup>. En este sentido, no se aplica a la AOCI el concepto fuerte de la solidaridad, basado en la reciprocidad, sino el concepto débil, que entiende la coopera-

---

<sup>49</sup> Aunque de manera creciente la responsabilidad compartida y la rendición de cuentas son referencias de la AOCI.

ción como una gracia o dádiva concedida por los países donantes, que no tienen responsabilidad alguna en la situación y posición de los receptores. Esto desde un principio, genera una fuerte asimetría, aceptando el voluntarismo frente a la obligación.

En segundo término, la relación donante-receptor es ya en sí asimétrica, puesto que uno es el que *da y puede dar*, y otro es el que *recibe y necesita apoyo*. Por tanto, si no hay sistemas de corrección de estos desequilibrios, y si la cooperación internacional no es una exigencia explícita sino voluntaria, la relación de poder que se establece entre uno y otro es notable, obviamente de superioridad del que da sobre quien necesita (Sanahuja, 2007).

En tercer lugar, la colonialidad, característica identitaria del proyecto civilizatorio -y por lo tanto de la agenda de desarrollo y de la AOCI- supone la asunción hegemónica de la superioridad de unas propuestas sobre otras, de unos países sobre otros, de unos seres sobre otros. Tan es así que se llega al punto de trasladar como universal un modelo específico nacido de los propios países donantes. En este sentido, a las asimetrías de poder en la cadena de la ayuda se le unen además las asimetrías discursivas y epistemológicas, que influyen también en la negociación sobre la cooperación internacional.

En definitiva, vemos como el partenariado se convierte en última instancia en un espacio de negociación marcado por la asimetría. Dicha asimetría “configura un modelo de relaciones vertical al que numerosos autores han denominado el *modelo de la cadena de la ayuda*” (Martínez, 2011:49), donde se relacionan agentes con desigual poder, en el cual el donante vincula su ayuda a una serie de objetivos vinculados a la agenda hegemónica, mientras que el receptor se ve obligado a asumir las condiciones que se le imponen para poder acceder a la financiación necesaria para responder a sus graves problemas de pobreza. Además, éste último *debe rendir cuentas* al donante, en base a claves por lo general también pre-establecidas.

De esta manera, y una vez analizado el *cómo* se negocia, pasamos al *qué* se negocia. Por supuesto, lo uno está vinculado a lo otro, con lo que podemos concluir que los contenidos resultantes también responden a las asimetrías de partida. En este sentido, como ya hemos señalado, la negociación se centra básicamente en dos aspectos: los aportes económicos de donantes y receptores, y las transformaciones estructurales necesarias, pero en este

caso exclusivamente las que los países receptores deben realizar, debido a que son los únicos responsables de su desarrollo.

Así, en las pocas ocasiones en las que se han planteado cambios sistémicos -como la reforma del sistema financiero global- éstos han quedado en una simple declaración de intenciones sin compromisos específicos. Por lo tanto, la condicionalidad es unidireccional, de manera que los donantes establecen las condiciones para liberar *su* ayuda -no *la* ayuda-, a los receptores. De esta manera, “la asimetría y la discrecionalidad explican que sean los donantes quienes tengan la capacidad de decidir cómo ayudan, cuánto ayudan y a quién ayudan” (Martínez, 2011:49).

Además, como ya hemos venido explicando a lo largo del libro, los contenidos de la cooperación internacional no se negocian, dado que ya están preestablecidos por los países donantes y su proyecto modernizador hegemónico. De este modo, a partir de la idea de que la cooperación es ineficaz sin entornos favorables al crecimiento económico, la condicionalidad va sujeta a las reformas necesarias para generar dichos entornos<sup>50</sup>. En este sentido, gobernanza, participación instrumental y partenariado cobran coherencia en el seno de incidir en los parámetros de su referencia teórico-práctica fuerte, la modernidad capitalista.

De esta manera, el partenariado, la conformación de alianzas globales por el desarrollo y contra la pobreza, se acaba convirtiendo en el sistema de imposición de las condiciones que los donantes establecen a cambio de su ayuda. Así pues, se genera entre donante y receptor “una situación de dependencia que no tiene nada que ver con la cooperación entendida como esfuerzo conjunto. La condicionalidad pone de manifiesto que la cooperación al desarrollo, en sus manifestaciones históricas, ha sido y es la respuesta de los países desarrollados a las necesidades de los países en desarrollo, pero vistas éstas desde la jerarquía y con la interpretación de las urgencias y valores de los primeros” (Dubois, 2000:12).

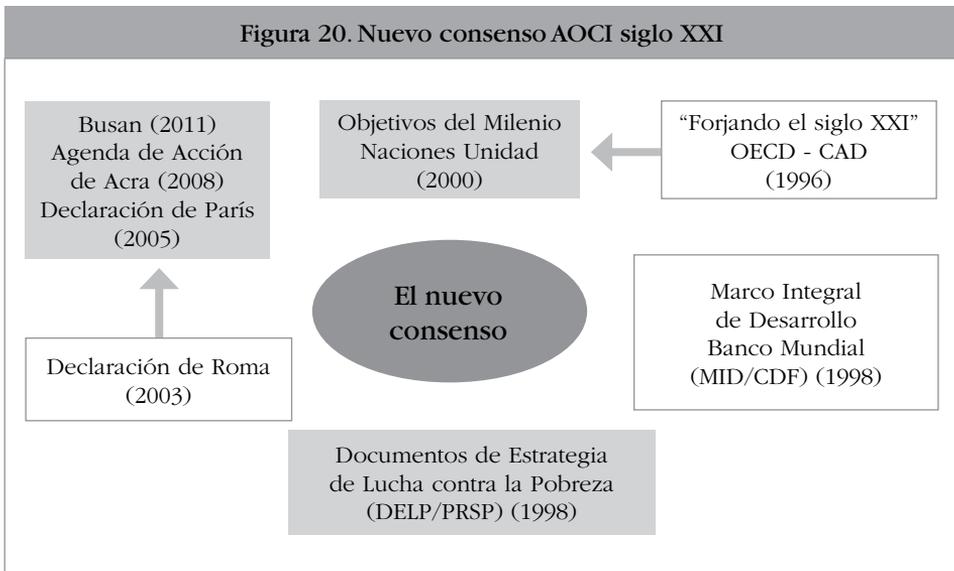
En este sentido, se incurre en un doble error, al intentar “equiparar el hecho de perseguir un objetivo que se considere, hasta de buena fe, necesario para el desarrollo, con la justificación de imponer cualquier mecanismo para conseguirlo. En primer lugar, porque se ha demostra-

---

<sup>50</sup> Significativo en este sentido fue el impacto sobre el Banco Mundial del informe de Burnside y Dollar (1997).

do la ineficacia de las condiciones impuestas, cuando el receptor de la ayuda no ha participado en la definición de los objetivos que se marcan y considera las condiciones como una carga de la que intentará zafarse, aunque las cumpla formalmente en el mejor de los casos. En segundo lugar, porque la condicionalidad corre el peligro de exportar valores y resultados que responden a una determinada concepción cultural, pero que no tienen por qué ser lo más adecuado para otras sociedades” (Dubois, 2000:12).

Será entonces a partir de esta acepción específica del partenariado que la AOCI definirá el sistema de negociación entre las partes. Ésta permite cerrar el círculo del modelo de cooperación que se va imponiendo a lo largo de la primera década del siglo XXI: la cooperación como política pública voluntaria; la pobreza como ámbito prioritario; el pos Consenso de Washington como referencia básica, recuperando el papel de los estados receptores; la relación entre estados basada por la negociación entre las condiciones de los donantes y los documentos estratégicos de los receptores, siempre en base a los cinco principios de París; el papel creciente del sector privado; y un nuevo marco de instrumentos acorde con dichos principios de apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad.



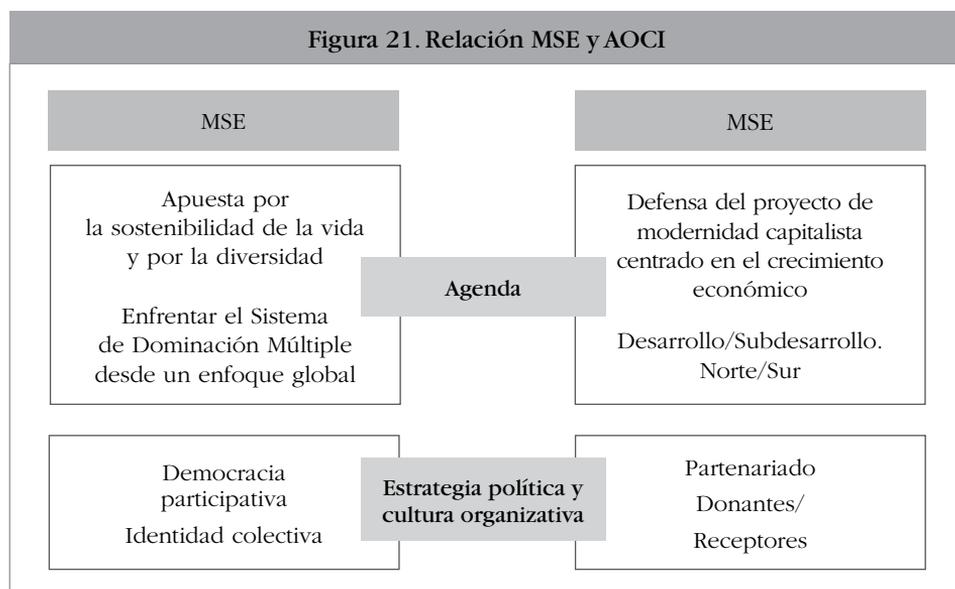
Fuente: Alfonso Dubois.

Hemos concluido por tanto la caracterización de la AOCI en base a las siete variables que hemos destacado. Como hemos podido constatar, la AOCI ha evolucionado en el tiempo -y sigue evolucionando, como veremos en el tercer capítulo-, pero mantiene ciertos parámetros básicos que nos permiten explicar su identidad hegemónica. Veremos en el siguiente apartado si ésta es o no coherente con los valores y las identidades de los MSE.

### 2.2.1.2. Desencuentro entre los movimientos sociales emancipadores y la Agenda oficial de cooperación internacional

Una vez analizada la Agenda oficial de cooperación internacional, pasamos en este punto a valorar el grado de encuentro o desencuentro entre ésta y los MSE. En este sentido, compararemos las características de la AOCI, por un lado, con la definición de MSE y con las ideas-fuerza de los horizontes emancipatorios que éstos plantean, por el otro.

Antes de comenzar, debemos insistir en la cautela con la que es preciso interpretar este análisis, ya que ni los MSE son realidades homogéneas, ni la AOCI es una propuesta política inmutable y sin aristas. Pese a ello, hemos sido capaces de detectar patrones y parámetros que podrían conformar la identidad tanto de unos como de la otra, también podremos extraer una serie de conclusiones explicativas de las razones del tipo de relación que mantienen.



Fuente: elaboración propia.

Comenzamos por tanto con el análisis de la relación entre la AOCI y los MSE, y lo hacemos a través de las tres categorías a partir de las cuales hemos definido a esta forma de acción colectiva: agenda, estrategia, y cultura organizativa. Así, por un lado, veremos si existen nexos comunes entre las agendas políticas de los MSE y la AOCI; por el otro, compararemos su estrategia política y cultura organizativa con los valores y dinámicas hegemónicas en la cooperación internacional.

Respecto a la agenda política, existe un primer choque entre la apuesta por la sostenibilidad de la vida y por la diversidad de los MSE y la defensa del proyecto de la modernidad capitalista que abandera la AOCI -matizada por la inclusión periférica del DHS-. En este sentido, los objetivos y prioridades de una y otra propuesta caminan en sentidos opuestos, ya que son paradigmas que nacen desde parámetros muy diferentes y que plantean metas y soluciones divergentes. No vamos a incidir demasiado en esto, ya que en el primer capítulo ya hemos realizado un análisis comparativo de ambos enfoques.

A partir de este primer gran desencuentro, se derivan otros que ahondan en la relación conflictiva entre los MSE y la AOCI. Así, con respecto al ámbito de la AOCI, los MSE, por lo general, no parten de la existencia del subdesarrollo como fenómeno aislado, ni de la existencia del Norte y del Sur, sino de lógicas globales, nacionales y locales generadas por el Sistema de dominación múltiple, conformado por diversas dimensiones, entre las que se encuentra la lógica de la colonialidad. Es en este marco en el que se sitúa la realidad de los países, pueblos y poblaciones empobrecidas.

Por lo tanto, la interdependencia y la interconexión marcarían la relación de países enriquecidos y empobrecidos, basada en una profunda asimetría de poder, ser y saber, producto histórico que se sostiene por una serie de parámetros determinados, como ya vimos también en el primer capítulo. Así, bajo este enfoque, por un lado, se rompe la lógica binaria desarrollo/subdesarrollo propia de la AOCI; y, por el otro, los MSE asumen que la lucha contra la pobreza, por sí sola, no puede ser su ámbito único de actuación, cuya agenda rebasa este problema específico.

No obstante, a pesar de que los MSE trascienden el fenómeno de la pobreza, nacen en muchos casos como fórmulas organizativas de los sectores populares que pretenden enfrentar su realidad. Si esto no es así en todas

las situaciones, sí que al menos la gran mayoría recoge las prioridades e intereses de dichos sectores. En todo caso, los MSE no son ni mucho menos ajenos al fenómeno de la pobreza, aunque lo abordan desde una perspectiva diferente a la hegemónica en la AOCI.

De este modo, los análisis que realizan sobre sus prioridades (pobreza estructural, transformación social, emancipación, etcétera) pueden ser locales, nacionales o regionales, pero suelen responder a enfoques globales, incluso civilizatorios. Esto significa, en primer lugar, que no dan por sentado los objetivos y prioridades, que deben ser replanteados junto a los procedimientos -que es lo único que la AOCI pone en cuestión-. Por lo tanto, todo puede y debe ser revisado, sin limitar los debates a cuestiones técnicas o a la mera solución de ciertos problemas.

Además, en segundo término, como dichos fenómenos se enfocan desde una perspectiva sistémica y multidimensional, éstos apelan a la interdependencia entre procesos, con lo que pobreza y riqueza están directamente imbricadas, siendo imposible separar una de otra. De esta manera se alejan de la consideración de la pobreza como cuestión aislada y focalizada, sin relación alguna con las dinámicas sociales.

En tercer lugar, la pobreza se definiría en función de todas las dimensiones de dominación que impiden la emancipación de personas y pueblos, tanto las individuales como las colectivas, con lo que se trascienden las tres prioridades de la AOCI: crecimiento económico, gobernanza y necesidades sociales básicas. Al mismo tiempo, la AOCI otorga un papel secundario a ámbitos fundamentales para los MSE: igualdad entre mujeres y hombres, ecología, participación y democracia, cultura, etcétera.

Los referentes de bienestar de las propuestas emancipatorias que defienden los MSE son, en definitiva, mucho más amplios que el constreñido esquema de la modernidad capitalista, por lo que cualquier cuestión, como la pobreza en este caso, se trata desde puntos de vista muy diferentes.

Respecto a las estrategias políticas y a la cultura organizativa que los MSE defienden e intentar aplicar, éstas no guardan una correlación positiva con las prácticas habituales en la AOCI. Los MSE, por lo general, no participan de una lógica de partenariatado que se sustenta sobre la invisibilización de las asimetrías de poder y sobre el no señalamiento de las responsabilidades actuales e históricas; ni tampoco participan en nego-

ciaciones jerarquizadas donde los objetivos últimos no se discuten, dado que ya están prefijados.

De esta manera, no se acepta la participación en el marco de un triángulo mercado-estado-sociedad civil en el que primen los primeros, y donde esta última tenga reservado un papel instrumental<sup>51</sup>. En este sentido, los MSE niegan el papel protagónico del mercado, y señalan como antagonistas a los estados que no responden al necesario respeto hacia la democracia participativa y la soberanía popular. En definitiva, los MSE, en general, no participan de procesos de concertación en base a relaciones asimétricas y donde no se permite el cuestionamiento del conjunto, sino únicamente de los procedimientos.

Por lo tanto, su apuesta por la democracia participativa y por el sentido de identidad colectiva -como estrategia y como realidad organizativa- choca con una consideración instrumental y legitimadora de la participación, en base al modelo liberal-representativo. Así, o bien son excluidos por ello de los procesos de formulación de estrategias en base a la lógica derivada de la eficacia de la ayuda, como los ERP, o bien se autoexcluyen al comprobar que no se asume realmente la apuesta por una participación intensificada, libre y sin condicionantes previos.

En todo caso, su lógica confrontativa y de defensa de la participación real, activa y de calidad, donde lo cotidiano es parte del proceso emancipador, harían muy compleja su participación en este tipo de procesos de partenariatado, en ausencia de cambios de calado en la identidad de la propia AOCI.

En conclusión, y en términos generales, podemos afirmar que los MSE no son un actor protagónico de la AOCI ya que ésta se aleja notablemente tanto de las agendas políticas que éstos proponen como de sus estrategias y valores de actuación. En ese sentido, no existe una relación natural con la cooperación internacional hegemónicamente imperante -como sí ocurre con estados, empresas y algunas ONGD-, siendo ésta puntual y tangencial en el caso que se diera.

---

<sup>51</sup> El triángulo sociedad civil, gobiernos y mercados puede dar lugar a marcos de análisis muy diferentes, ya que son instituciones que, de una manera u otra, prácticamente todas las opciones políticas contemplan, aunque con naturalezas y roles bien diferentes. En este sentido, aquí nos referimos a la concepción hegemónica asumida por el BM, que prima los mercados y limita la acción de la sociedad civil a un papel de control y logro de una mayor eficacia. En el siguiente capítulo haremos referencia a todo ello bajo la denominación de *capitalismo inclusivo*.

### 2.2.2. Relación entre movimientos sociales emancipadores y la cooperación que tiende al desarrollo humano sostenible

La existencia de la AOCI no significa, recordemos, que en el conjunto de la cooperación se asuman íntegramente todos y cada uno de sus postulados, simplemente se refiere a que la cooperación está definida en términos generales por una serie de características y patrones hegemónicos que la condicionan. Así, esos condicionantes no tienen por qué materializarse de igual manera en todos los tipos y en todos los agentes de cooperación.

En este sentido, hemos afirmado que la AOCI es el resultado inestable del encuentro de dos marcos de referencia, con identidades bien diferentes: el DHS y el Consenso de Washington. A pesar de que el segundo ha sido y es hegemónico, también existen realidades y procesos de cooperación que tienden a situar su punto de equilibrio en posiciones menos desiguales entre ambos, y se acercan más a los postulados del DHS. De esta manera, y con gradación e intensidad diferente, podemos encontrar propuestas de cooperación que no se identificarían con las características identitarias de la AOCI, tendiendo más a asumir los postulados del DHS.

Estas propuestas de cooperación internacional más vinculadas al Desarrollo Humano Sostenible (CDHS) suelen encontrarse fundamentalmente, dentro del ámbito del Estado español, en los documentos estratégicos, en los análisis y en las prácticas de algunas instituciones de la cooperación descentralizada, así como en las de muchas ONGD<sup>52</sup>. Precisamente en el diagnóstico que forma parte de la investigación, y del que a continuación aportaremos algunas claves, hemos analizado específicamente

---

<sup>52</sup> Como veremos en el diagnóstico realizado en el apartado siguiente, la cercanía de los Planes Estratégicos y de las iniciativas que ha impulsado por ejemplo la cooperación vasca (Plan Estratégico y Director 2008-2011), la catalana (Plan Director de Cooperación 2007-2010) o la asturiana (Plan Director de Cooperación asturiana 2009-2012) se sitúa más cercana a los postulados del DHS que a los de la AOCI. A su vez, documentos de referencia como los sucesivos análisis de *la Realidad de la Ayuda* que dinamiza Intermón Oxfam ([www.intermonoxfam.org/es/informate/publicaciones/estudios/realidad-de-ayuda](http://www.intermonoxfam.org/es/informate/publicaciones/estudios/realidad-de-ayuda)), las propuestas del movimiento feminista incluido en el proceso de Diálogos Consonantes (Sanabria 2012), y los documentos estratégicos de muchas ONGD como Alboan (2011), Mundubat (2011), Veterinarios sin Fronteras (2011), Entrepueblos (2012), Solidaridad Internacional (2009), Mugarik Gabe (2012), avalan la existencia de un enfoque más crítico y transformador, también presente en las publicaciones de autores como Martínez, I. (2011; 2009), Martínez Osés (2011), Dubois (2000, 2011), Fernández (2006) y Unceta (2012). Se trata de enfoques y propuestas diferentes –por lo que no son asimilables–, pero pese a su diversidad tienden a asumir el DHS como referencia básica.

la cooperación descentralizada, con el objetivo de conocer cuál ha sido la relación entre los MSE y este enfoque de cooperación, que en principio parecería más próximo a generar una alianza sólida y estable.

No obstante, resulta conveniente apuntar, que con esto no queremos afirmar que la CDHS es exclusivamente patrimonio de la cooperación descentralizada y/o de la impulsada por ONGD. En este sentido, estimamos que la CDHS podría encontrarse en cualquier tipología de cooperación, siendo el resultado de dos variables que interactúan: la voluntad política, por un lado; y los condicionantes de cada tipología de cooperación, por el otro.

De esta manera, el equilibrio resultante entre estas dos fuerzas nos dirá si cada agente y tipología de cooperación se encuentra más cerca de los parámetros de la modernidad capitalista o del desarrollo humano sostenible. Los condicionantes son específicos de cada fórmula de cooperación -descentralizada, estatal, multilateral- y de su contexto, aunque destacamos alguna variable que define la potencialidad mayor o menor de asumir el DHS como referencia: quiénes son los agentes prioritarios y las alianzas fundamentales (estados, organizaciones sociales, empresas); cómo es la relación con la ciudadanía, el control de ésta y los sistemas de rendición de cuentas; cuál es la influencia de las relaciones internacionales y de la política exterior en la definición de prioridades (muy desigual en un estado que en una comunidad autónoma o en una ONGD, por ejemplo); cuál es el peso específico de las dinámicas económicas y comerciales en la concreción de contenidos, etcétera. Así, estos condicionantes establecen un punto de partida diferente para cada tipo de cooperación, y para cada agente dentro de ésta.

A pesar de ello, entendemos que dichos condicionantes no son suficientes para explicar completamente el enfoque de cooperación que se asuma. Es por tanto la voluntad política la que en última instancia puede hacer que, pese a las limitaciones señaladas, la cooperación estatal o multilateral -o parte de ellas- pueda entenderse como tendente a asumir al DHS como referencia fundamental<sup>53</sup>. En sentido contrario, podríamos encontrar también

---

<sup>53</sup> En este sentido, podemos encontrar en la cooperación bilateral y multilateral documentos estratégicos e iniciativas que bien podríamos situar en las claves del DHS. Por ejemplo destacamos el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y 2009-2012, así como la Iniciativa ART del PNUD para generar espacios de articulación en torno al desarrollo humano local ([www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/MainIssues/International\\_Solidarity/UNDP/.dam/110n/es/ART2007Esp.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/International_Solidarity/UNDP/.dam/110n/es/ART2007Esp.pdf)).

agentes y estrategias de la cooperación descentralizada y/o de las ONGD que se pudieran definir de manera categórica bajo el prisma de la modernidad capitalista.

Por todo lo dicho, la CDHS no puede ser analizada como un modelo específico y cerrado, ni tampoco significa que asumir de manera prioritaria el enfoque de DHS aleje por completo la influencia de la modernidad capitalista y de la AOCl<sup>54</sup>. En este sentido, entre los extremos de alineamiento absoluto con el Consenso de Washington, por un lado, y con el DHS, por el otro, existen múltiples escenarios para la CI, donde ambos enfoques tienen una mayor o menor influencia, en función de la voluntad política y de los condicionantes de cada agente. Por tanto, se trata de una cuestión de gradación, y no de una modelización específica. De esta manera la CDHS es una categoría que a pesar de no vincularse directamente a una tipología específica, nos puede permitir analizar las razones del encuentro o desencuentro entre un enfoque político determinado de cooperación -aunque con condicionantes diversos, repetimos- y los MSE.

Partiendo de ahí, pasamos a continuación a exponer cuáles serían las características que, en este tira y afloja constante entre agenda hegemónica y DHS, entre voluntad política y condiciones de partida, podrían acotar lo que entendemos por cooperación tendente al desarrollo humano sostenible. No hace falta decir que en ningún caso se trata de definiciones, sino únicamente de variables a las que tenderían, en mayor o menor grado, los agentes que apuesten por el DHS como referencia teórica y práctica, y que los alejan, de una forma u otra, de las características hegemónicas en la AOCl. Destacamos así que este enfoque de cooperación tendería a:

- Asumir o incorporar a sus análisis, propuestas e iniciativas, el conjunto o parte de los conceptos-clave que caracterizan al DHS, como bienestar, desarrollo de capacidades, procesos de empoderamiento, participación, sostenibilidad, equidad, etcétera.
- Abordar el subdesarrollo y la pobreza desde referentes normativos diferentes al hegemónico. Sus análisis tenderían a ser más sistémicos

---

<sup>54</sup> Como veremos a continuación, precisamente una de las cuestiones que incide en el tipo de relación que mantienen los MSE con la CDHS, es la influencia y adaptación que ésta última hace de algunas de las señas de identidad de la AOCl, marcada, como ya hemos indicado, por la referencia hegemónica del Consenso de Washington.

e integrales, vinculados a dinámicas globales, regionales, nacionales y locales. Por tanto, asumirían con mayor naturalidad los principios de interdependencia y de responsabilidad compartida, por lo que la cooperación también habría de tener un papel significativo en los países del Norte global, y no únicamente en el Sur global. En este sentido, la actitud frente al *statu quo* es más confrontativa, aunque con diferencias significativas en este punto.

- Ampliar el concepto de desarrollo y de pobreza, desde una perspectiva más multidimensional, incluyendo sectores que trascienden los tres prioritarios para la AOCI. Así, esta cooperación integra ámbitos como la participación, los derechos humanos, el empoderamiento de mujeres, la educación para el desarrollo (investigación, sensibilización, movilización, articulación, formación), etcétera.
- Aceptar la condicionalidad como característica de la CI, pero en base a referentes universales positivos, como la igualdad entre mujeres y hombres, los derechos humanos, la sostenibilidad ecológica, la apropiación democrática, etcétera. Además, estas condiciones se dialogan en sistemas de partenariatado menos verticales e impositivos que los que definen a la AOCI.
- Entender la participación como una premisa para poder desarrollar verdaderos procesos de empoderamiento, reconociendo a los actores sociales, en mayor o menor grado, como sujetos de su propio futuro. De esta manera, amplían la gama de actores –fundamentalmente sociales- que potencialmente podrían participar de la cooperación internacional.
- Participar en el debate sobre la financiación de la ayuda, pero negando la exclusividad de lo cuantitativo como referencia central. Asimismo, se implican en el debate sobre la eficacia, pero no únicamente en su vertiente eficientista -que prioriza la gestión de los recursos de la ayuda-, sino que apelan al bienestar, sin eludir entonces el debate sobre el impacto en términos de desarrollo.

**Figura 22. Tendencias de la CDHS**

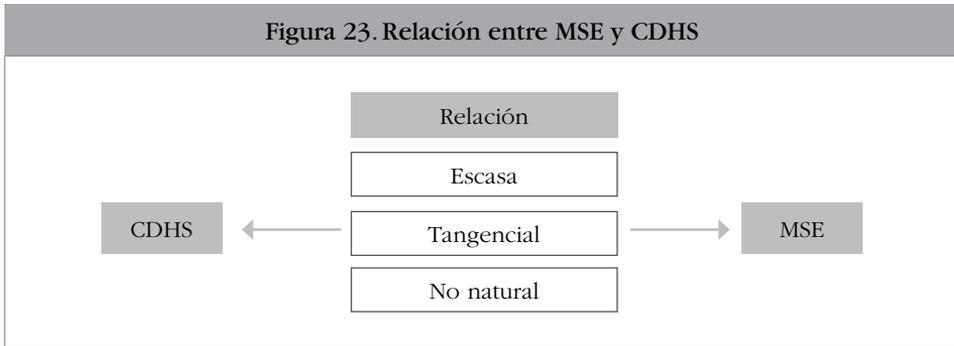
Cooperación más vinculada al desarrollo humano sostenible tendencia a:
• Asumir el DHS como marco teórico y práctico de referencia.
• Abordar el subdesarrollo y la pobreza a partir de visiones más sistémicas e integrales, vinculadas a dinámicas globales, regionales, nacionales y locales.
• Ampliar el concepto de desarrollo y de pobreza, desde una perspectiva más multidimensional.
• Aceptar la condicionalidad vinculada a referentes universales positivos.
• Asumir la participación más allá de lo instrumental.
• Entender la eficacia en términos de desarrollo y no de gestión de la ayuda.

Fuente: elaboración propia.

La naturaleza de este enfoque de cooperación, pese a su diversidad, no podría definirse por la identidad hegemónica de la AOCI, ya que los puntos de equilibrio de la CDHS serían menos favorables al Consenso de Washington, incluso llegando a definirse completamente bajo los parámetros básicos del DHS. De esta manera, se trata de una cooperación basada en parámetros diferentes. En este sentido, y al igual que afirmamos en el segundo capítulo que DHS y MSE deberían encontrarse -al menos en el plano teórico, ya que comparten muchos puntos en común-, también podríamos pensar que la CDHS -sobre todo la que asume todos sus conceptos clave- debería favorecer su alianza estratégica con los MSE, al compartir ciertos parámetros identitarios. De esta manera, podríamos pensar que la relación entre ambas debería ser mayor y más natural, ya que compartirían parámetros políticos y estratégicos que la posibilitarían.

No obstante, y esta es la tesis que queremos defender en este apartado, creemos que la teórica sinergia entre MSE y CDHS no se desarrolla plenamente en la práctica, dando lugar a que los MSE tengan con ésta una relación escasa, tangencial, y generalmente no natural respecto a la identidad de estas formas de acción colectiva. De esta manera, concluimos que

tampoco es posible considerar a los MSE actores prioritarios de la CDHS<sup>55</sup> bajo las circunstancias actuales.



Fuente: elaboración propia.

Esta tesis se sustenta bajo la afirmación de que la CDHS sigue estando influenciada en parte por las lógicas hegemónicas de la AOCI. En este sentido, la CDHS asume en la práctica -aunque adaptándolos, como veremos a continuación- algunos de los parámetros definitorios de la AOCI, lo que provoca un desencuentro relativo con los MSE, en grado y matiz diferente. Esto no significa que la relación entre MSE y CDHS no exista; como después analizaremos más en concreto para la cooperación descentralizada del Estado español durante el período 2008-2011, esta relación se ha producido, y en ocasiones en términos de alianza -lo que sin duda supone un avance significativo respecto a la AOCI-.

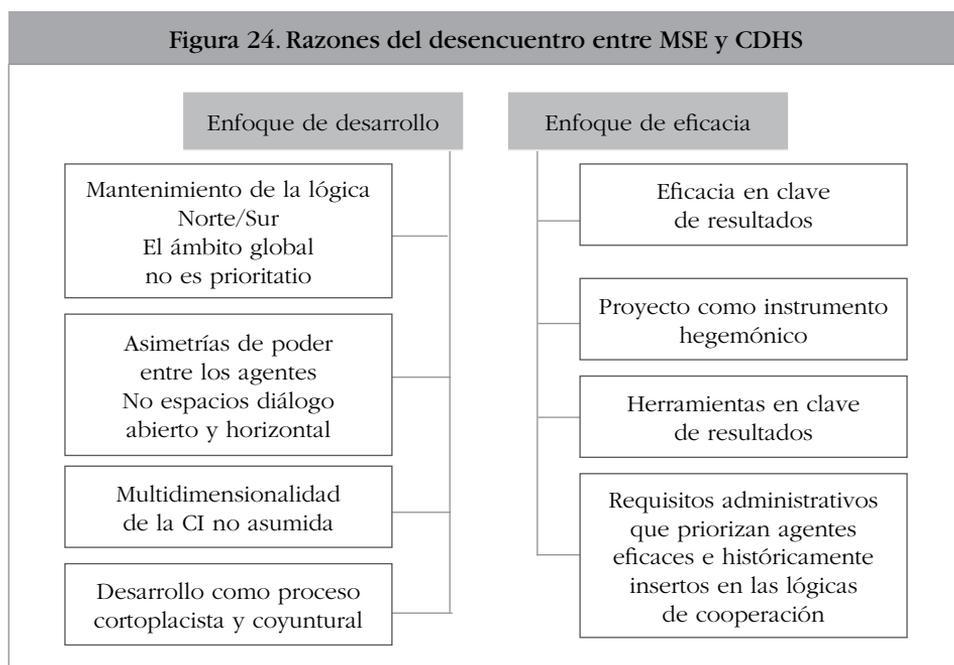
No obstante concluimos que, en términos generales, y a pesar de que se generan una serie de condiciones que facilitan la relación entre CDHS y MSE, éstos siguen sin ser protagonistas de este enfoque de cooperación, por lo que es necesario también repensar la CDHS para que transite hacia una identidad en la que se puedan articular y aliar MSE, ONGD, instituciones y otras organizaciones sociales comprometidas con la emancipación.

En todo caso, el desencuentro entre MSE y CDHS no es producto de un rechazo explícito hacia los MSE -como podría derivarse del análisis de la AOCI-, sino que la CDHS, en general, implícitamente no los asume como agentes relevantes. De esta manera, el rechazo no se produce en términos

<sup>55</sup> En el apartado 2.2.3 analizaremos el caso de la cooperación descentralizada del Estado español (que teóricamente se podría entender como CDHS) y ofreceremos datos concretos para ahondar en la tesis de que los MSE tampoco son actores prioritarios en este enfoque de cooperación.

de discurso o de voluntad política -donde los nexos pudieran ser más claros-, pero sí se materializa a la hora de la definición de prioridades y a la hora de la implementación<sup>56</sup>.

En el proceso de investigación<sup>57</sup> -en el que se incluye el diagnóstico que expondremos en el siguiente apartado, así como los estudios de caso de LVC y MMM- destacamos ocho motivos que generan esta situación de desencuentro relativo entre MSE y CDHS. Éstos pueden ser agrupados en dos grandes ámbitos: por un lado, el *enfoque de desarrollo* que subyace a la realidad de la CDHS; por el otro, la *acepción de eficacia* que asume este tipo de cooperación. Entendemos así que en la concreción de cómo la CDHS entiende en la práctica ambos conceptos -desarrollo y eficacia- reside la explicación del tipo de relación que mantiene con los MSE.



Fuente: elaboración propia.

<sup>56</sup> Por supuesto, esto no significa que no se documenten casos en los que sí ha existido una relación más natural y estable entre cierta cooperación CDHS y ciertos MSE. De igual modo, también podemos documentar rechazos explícitos hacia los MSE como agentes de cooperación. No obstante, no podemos extrapolar estas realidades excepcionales a la generalidad de la cooperación CDHS.

<sup>57</sup> Todas estas razones del desencuentro se analizan con mayor concreción tanto en el apartado posterior (donde se recogen los resultados del diagnóstico), así como en los estudios de caso sobre LVC y MMM, que como hemos indicado anteriormente formarán parte de un Cuaderno de trabajo de Martínez, Casado e Ibarra, que se publicará en junio de 2013.

Respecto al *enfoque de desarrollo*, destacamos cuatro razones que ahondan en el alejamiento entre la CDHS y los MSE. En primer lugar, a pesar de que el acercamiento a los fenómenos del desarrollo y de la pobreza es más integral y sistémico que en la AOCI, existe una clara separación entre el Norte y el Sur como realidades que, en la práctica, son analizadas de manera autónoma y distinta.

De esta manera, y aunque la CDHS asume con más naturalidad el concepto de responsabilidad compartida frente al fenómeno de la pobreza -algo que la AOCI implícitamente no asume-, no se trata de un principio que se integre plenamente en la práctica de las estrategias e iniciativas que la CDHS impulsa. Esto se ejemplifica en dos características de este tipo de cooperación: por un lado, la dificultad de asumir el ámbito global como espacio prioritario de actuación -frente al local o al nacional-; por otro, la explícita distinción de tareas entre agentes y tareas en el Sur global y en el Norte Global, que cuentan además con capacidades presupuestarias muy desiguales -siempre a favor de la cooperación realizada en el Sur-.

En este sentido, empezando por el primero de los puntos, se dificulta el apoyo a estrategias globales, y por tanto a las iniciativas que las redes internacionales -característica identitaria de muchos MSE- pudieran plantear. Así, la apuesta por la responsabilidad compartida, por la interdependencia, por los análisis sistémicos y por los procesos integrales, no conllevan para la CDHS, en términos generales, la necesidad de priorizar el ámbito global como escenario de actuación. De esta manera, y aunque éste es hoy en día estratégico a la hora de abordar cualquier proceso de emancipación, la CDHS no traslada su discurso a una práctica en la que se faciliten dinámicas de este tipo. Por lo tanto, de entrada se complejiza el tipo de relación entre CDHS y MSE, y prácticamente se circunscribe la misma a las lógicas locales y nacionales, en las que también participan, pero que no incluyen ni mucho menos toda su agenda y práctica política.

Pero, además, la lógica de diferenciación entre el Norte y el Sur se explicita en la desigual distribución de fondos -en una relación en torno al 90% Sur/10% Norte<sup>58</sup>-, y sobre todo en la desigual distribución de ámbitos sectoriales de trabajo entre un caso y el otro. De este modo, la educación para el desarrollo (ED) es el ámbito natural de la cooperación en el Norte. Ésta consiste, a gran-

---

<sup>58</sup> Eso para el caso de una CDHS que concediera una relevancia significativa al Norte

des rasgos, y en su acepción más amplia, en la puesta en práctica de procesos e iniciativas de incidencia política, investigación, sensibilización, articulación política, movilización, etcétera; en última instancia, actividades que persiguen la generación de una ciudadanía crítica y emancipada, incidiendo específicamente en las asimetrías entre países enriquecidos y empobrecidos<sup>59</sup>.

Por el contrario, ni el ámbito ni el espíritu de la ED se incorporan en la cooperación que cuenta con más fondos, que es la que se desarrolla en el Sur Global. Ahí sólo son posibles actividades de desarrollo entendidas en sentido estricto<sup>60</sup>, vinculadas a sectores específicos como las necesidades sociales básicas, desarrollo rural o agrario, tejido económico, derechos humanos, etcétera. Por tanto, lo que se posibilita en una zona geográfica determinada no se permite en la otra, explicitando las lógicas diferentes con las que se asume la responsabilidad de cada quién. De esta manera, los MSE se ven de nuevo limitados en su relación con la CDHS, ya que impide poner en práctica una agenda única y articulada, a través de la CI, únicamente podrían desarrollar su identidad de generación de ciudadanía crítica en el Norte -y no en el Sur, al menos teóricamente-, mientras que sólo podrían establecer procesos alternativos de soberanía alimentaria o de economía solidaria, por ejemplo, en el Sur, y nunca en el Norte.

Así, nos encontramos ya un primer desencuentro, producto del mantenimiento en la CDHS del enfoque Norte-Sur, desde la no asunción plena de la responsabilidad compartida como principio. En este sentido, tanto la lógica global como la lógica de articulación internacional de agendas de los MSE no casan con las características que este formato de cooperación.

En segundo lugar, esta misma dinámica de responsabilidad asimétrica entre Norte y Sur se traslada, pero en sentido contrario, a la hora de definir las *capacidades y poderes dentro de la cadena de agentes de la CDHS*. En este sentido, la CDHS no comparte con la AOCI el concepto de condicionalidad entendida como no negociación de objetivos comunes -ya que se imponen los propios de la modernidad capitalista- en espacios asimétricos de debate entre donantes y receptores. A pesar de ello, la CDHS no ha establecido

---

<sup>59</sup> Hablamos desde un punto de vista teórico, ya que realmente habría que analizar en la realidad quiénes realizan estas actividades, bajo que enfoques y objetivos, y qué impacto tienen sobre la ciudadanía, la organizada y la general.

<sup>60</sup> Como después veremos en el segundo motivo del desencuentro entre CDHS y MSE, se trata de una concepción del desarrollo que sólo asume la lógica de desarrollo hacia fuera, no la del fortalecimiento de sujetos ni la de generación de las condiciones para una transformación duradera.

mecanismos propios de diálogo político y negociación que puedan revertir las asimetrías de poder existentes, por lo que, en general, no incide positivamente sobre las muy notables desigualdades entre los agentes participantes a la hora de establecer prioridades.

Con ello queremos decir que en la CDHS también existe una *cadena de la ayuda*, quizá menos vertical y con una posición menos predeterminada. En este sentido, sí es cierto que la cercanía y el diálogo directo entre diferentes actores es mayor en la CDHS que en la AOCI. No obstante, cuando este diálogo se produce se hace fundamentalmente de manera bilateral, y apenas en espacios abiertos y amplios de negociación y de debate político<sup>61</sup>. Y en el caso de que estos espacios se den, normalmente no suelen participar en ellos los movimientos sociales.

Por lo tanto, en la hipotética negociación de los términos de la CDHS, los MSE no suelen intervenir, de forma que, no se establecen las condiciones para que se produzca un verdadero diálogo sobre enfoques, objetivos y estrategias. Éstos son establecidos fundamentalmente por los donantes, mientras que la participación -o la consulta- se circunscribe a los actores habituales de la cooperación, ONGD, empresas, etcétera. De esta manera, sin poder participar en la constitución de la agenda de cooperación, únicamente pueden acceder a aquéllos formatos de cooperación que al menos no sean contrarios a su identidad, y nunca desde una relación de horizontalidad y de alianza política.

En tercer lugar, la CDHS no sólo no altera las asimetrías Norte-Sur y donante-receptor, sino que además tiende a ceñirse a un enfoque de desarrollo en una acepción no plenamente multidimensional, que *prioriza en la práctica el qué sobre el quién y el cómo*, así como *el corto plazo frente al largo*. Ello incide directamente en el tipo de agentes, estrategias e iniciativas que la CDHS apoya e impulsa, que generalmente no pivotan sobre los aspectos más estructurales del desarrollo, sino sobre los más inmediatos y coyunturales.

En este sentido, se prima el *desarrollo hacia fuera y de impacto inmediato*, frente a las lógicas que entienden los procesos emancipatorios como

---

<sup>61</sup> El encuentro entre actores se produce en espacios en los que se encuentran donante y receptor de ayudas, al que se puede sumar la contraparte del Sur; otras veces se produce entre donante y articulaciones de ciertos agentes específicos; en ocasiones, en el marco de Consejos Asesores o de Coordinación, donde suelen estar actores de cooperación, aunque fundamentalmente del Norte. Solamente en el caso de ciertas experiencias de cooperación en base a Estrategias-país se posibilita un diálogo entre todos los actores implicados.

dinámicas de largo recorrido, integrales, profundas y complejas, donde las cuestiones de quién se convierte sujeto de cambio y cómo se cimienta dicho cambio son al menos tan importantes como los avances conseguidos en un breve espacio de tiempo.

Con todo ello, la CI, incluso la CDHS, tiende a eludir estas cuestiones, menos visibles pero estratégicas, que son consustanciales a la identidad, las agendas y las estrategias políticas de los MSE, generándose otra razón más de desencuentro. De esta manera, si los tiempos de la emancipación son largos; si los logros se miden por la capacidad de generar conciencia crítica y agenda civilizatoria alternativa, los MSE le apuestan a una dimensión amplia de la transformación, que no siempre encuentra acomodo en la CDHS.

Con esto no menoscabamos la importancia de lo inmediato, del impacto a corto plazo, ni mucho menos. Como ya dijimos, los procesos emancipatorios son continuos y progresivos. Pero los avances visibles son sólo una parte del todo. En este enfoque más integral, cobran también importancia dos elementos: el primero, la lógica del fortalecimiento de las capacidades de los sujetos de emancipación, el *quién* provoca y genera dichas transformaciones, desde la premisa de que la capacidad de ese quién para asumir dicha tarea es un elemento estratégico; el segundo, la coherencia entre el presente y el futuro, el avance gradual, constante y progresivo en la reducción de las asimetrías de poder, que exige de lógicas específicas que trascienden el corto plazo.

En definitiva, se resalta la importancia del qué, del quién y del cómo. Lamentablemente, y como veremos después al analizar el enfoque de eficacia que define a la CDHS, todas estas cuestiones vinculadas al fortalecimiento de sujetos o a la generación de condiciones a medio y largo plazo para la transformación suelen tener un papel subalterno en la cooperación más vinculada al desarrollo humano sostenible.

En cuarto lugar, dentro ya de este estrecho enfoque de desarrollo explicado en los párrafos anteriores, la CDHS ni siquiera asume de manera integral la multidimensionalidad como premisa. En este sentido, también en la CDHS las dimensiones económica y social del desarrollo tienen un peso específico muy fuerte, no así la política. Aunque parte de esta cooperación que se sitúa dentro del marco de la AOCI pudiera estar vinculada a otros enfoques como la economía social y solidaria, o a abordajes no asistencialistas de las

necesidades sociales básicas, el resto de ámbitos sectoriales siguen siendo minoritarios. De esta manera, el empoderamiento de mujeres, los derechos humanos, la identidad cultural, la ecología, etcétera, siguen situándose en la periferia de la cooperación internacional, y no en su centro<sup>62</sup>. Esto produce otro desencuentro respecto a las agendas que defienden los MSE, más amplias y diversas.

En definitiva, vemos que la CDHS, aunque no asume de manera explícita el enfoque de desarrollo de la AOCI, tampoco lo hace de manera plena respecto al DHS. En este sentido, se queda en *tierra de nadie*, asumiendo una mutación de los parámetros de la AOCI, pero sin liberarse de éstos. Esto permite teóricamente un mayor acercamiento entre MSE y CDHS, pero en la práctica éste no se produce natural y establemente, dando como resultado que el enfoque de desarrollo asumido por la CDHS rechaza, aunque implícitamente, a los MSE por diferentes motivos: al mantenerse al margen de las lógicas globales; al no generar verdaderos espacios de diálogo político y de negociación; al impedir el desarrollo natural de la lógica de generación de ciudadanía crítica, sobre todo en el Sur, así como de sus ámbitos de actuación más naturales; al minusvalorar la importancia del fortalecimiento integral de sujetos, algo intrínsecamente vinculado a la naturaleza de los MSE y a sus agendas de emancipación.

Relacionado con todo lo dicho hasta ahora, nos adentramos en el segundo ámbito del desencuentro entre MSE y CDHS: el enfoque de eficacia. Antes de nada, es necesario reconocer que la acepción de eficacia que recoge la AOCI -centrada endogámicamente en la propia ayuda y en una lógica de eficiencia en el uso de los recursos- no es compartida por la CDHS. Por el contrario, esta última sí afronta el reto normativo de redefinir y replantearse qué es el desarrollo, cómo conseguir impacto, qué es una lógica de desarrollo eficaz.

No obstante, la eficacia -y aquí ya entramos en el quinto motivo del desencuentro- se identifica fundamentalmente con la consecución en el menor tiempo posible de resultados concretos, seguros, visibles y cuantificables. Como es fácilmente deducible, esto está vinculado a lo que antes señalábamos sobre la vocación hacia fuera del enfoque de desarrollo de la CDHS, dando lugar a una *lógica de obtención rápida de resultados* a la hora de enfocar los procesos e iniciativas de cooperación.

---

<sup>62</sup> Esta idea será reforzada con los datos obtenidos en el diagnóstico de la cooperación descentralizada del Estado español.

Esta formulación de la eficacia choca con la que se derivaría de plantearla en términos de avances emancipatorios, incluso en términos del DHS. Así, entender la eficacia como impacto sobre la sostenibilidad de la vida, la diversidad o la democracia participativa, exigiría reflexiones, debates, planteamientos, herramientas e instrumentos mucho más complejos que los realmente existentes en la CDHS. Debería asumirse también que las estrategias de transformación no son procesos lineales sino dialécticos, que ofrecen resultados en el largo plazo, y que es necesario contar con el papel protagónico de la incertidumbre y de lo complejo.

En este sentido, los sujetos, lo cualitativo, lo no cuantificable, lo complejo, lo abierto, la flexibilidad, lo simbólico, el enfoque de proceso, la creatividad, la osadía y la apuesta por el largo plazo, entre otras, son, además de las mejoras tangibles y prácticas, cuestiones intrínsecas a los procesos de emancipación, e inherentes a los MSE. Desgraciadamente, la CDHS no los asume de manera natural, incluso construye unas dinámicas de funcionamiento que complejizan la inserción de estas variables en la práctica.

A este respecto, la CI ha generado un armazón técnico-administrativo que es coherente con la búsqueda de eficacia en clave de resultados inmediatos, pero no tanto con la eficacia emancipadora. Esto lo podemos comprobar en tres niveles -que suponen el sexto, séptimo y octavo motivo del desencuentro, derivados todos ellos de este enfoque de eficacia-, referidos a los *instrumentos*, las *herramientas* y los *requisitos* establecidos en los decretos y convocatorias.

Por ello, en sexto lugar, destacamos la coherencia del instrumento estrella de la CDHS el proyecto de cooperación<sup>63</sup> con la eficacia en clave de resultados. Éste plantea la consecución de una serie de objetivos muy concretos en un tiempo corto, que oscila habitualmente entre los 12 y los 24 meses; al finalizar este período, la eficacia exige la consecución de logros verificables y fácilmente comprobables. Este tipo de instrumento de cooperación no es acorde a un enfoque de proceso y de largo plazo, tal y como hemos señalado que todo proceso emancipatorio requiere. No obstante, sí que es cierto que pudiera ser posible concatenar proyectos consecutivos dentro de un mismo proceso, pero la incertidumbre que genera la posibilidad de no financiación ulterior, o la necesidad de resultados que va implícita a cada proyecto, complejizan esta posibilidad. En este sentido el proyecto, y en general el marco de instrumentos asociados a éste, guardan coherencia con

---

<sup>63</sup> Existen nuevos instrumentos en la actualidad (convenios, programas, apoyo presupuestario, etcétera) pero no son sino variaciones respecto al proyecto, con el que comparten enfoque de eficacia.

la perspectiva cortoplacista y de desarrollo hacia afuera apuntadas como norma habitual de la CDHS.

En séptimo lugar, la dinámica *pro resultados inmediatos* del enfoque de eficacia y del marco instrumental asumido por la CDHS se refuerza con las herramientas técnicas habituales, vinculadas a la planificación, formulación, seguimiento y evaluación a las diferentes fases del ciclo de vida de los proyectos, donde destaca el papel prioritario del *Enfoque de Marco Lógico* (EML). Así, éste plantea una metodología de formulación basada en la lógica causa-efecto, que obliga a la obtención de unos objetivos y resultados determinados en un tiempo corto -medidos a través de indicadores- mediante la realización de diversas actividades que consumen recursos. El conjunto se completa con una serie de hipótesis que pudieran hacer variar la lógica del proyecto.

De este modo, y aunque pudiéramos argumentar que las metas no tendrían por qué ser concretas y visibles en un corto espacio de tiempo, que los indicadores no deberían ser únicamente cuantitativos, o que las hipótesis indican una asunción de cierta incertidumbre, la identidad que subyace tras este tipo de herramienta tiende a primar la acepción de la eficacia en función de resultados inmediatos. En este sentido, primero, los objetivos y los resultados se suelen entender como metas finales, y no como puntos de inflexión de los procesos; segundo, el fortalecimiento de sujetos y la generación a largo plazo de condiciones para el desarrollo pocas veces se puede integrar en la lógica actividad-resultado-indicador; y tercero, las hipótesis representan fundamentalmente la garantía de que en la formulación del proyecto se ha previsto toda alteración posible, sin asumirse la incertidumbre y la complejidad como un elemento básico de todo proceso de emancipación.

En esta misma lógica, el EML se extiende al resto de fases del ciclo de vida de los proyectos -financiación, seguimiento y evaluación-, de manera que se valora la concreción presupuestaria, así como el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos en el breve espacio de vida de un proyecto<sup>64</sup>. De esta manera, parece complicado insertar la realidad de las estrategias y sujetos emancipatorios dentro de los estrechos cánones de la CDHS.

Precisamente la *rendición de cuentas* -cuestión muy relevante en la cooperación en los últimos años-, incide en la práctica en este mismo sentido. Si bien este concepto ha sido reivindicado por la sociedad civil como una herramienta para repolitizar las relaciones y distribuir mejor las responsabi-

---

<sup>64</sup> Por supuesto, existen tipologías de evaluación y sistematización que escapan a esta lógica, pero no son las hegemónicas, que sí se vinculan al análisis de los indicadores preestablecidos.

lidades entre los agentes participantes de la cadena de la ayuda, el modelo vigente “termina fomentando la instrumentalización y generando una lógica tecnocrática en sus relaciones” (Martínez, 2011:52), ya que son entendidas “con demasiada frecuencia en su versión más limitada, que consiste en atender los requerimientos de justificación financiera impuestos por los financiadores (Martínez Osés, 2011:20).

Para el caso de las ONGD -pero que podría ser extensible a cualquier agente-, “el actual sistema de rendición de cuentas, lejos de resaltar las potencialidades de las ONGD para favorecer procesos de apropiación y fortalecimiento del tejido asociativo local, las acaba limitando, precisamente por ese carácter instrumental y técnico que imprime a las relaciones” (Martínez Osés, 2011:52).

Es por tanto este carácter instrumental y técnico de la cooperación el que impera también en la CDHS, generando todo un andamiaje administrativo que implícitamente excluye a los MSE. Así, “la mal llamada racionalidad administrativa se impone como única interpretación posible de los marcos legales, cediendo espacio a las propuestas de transformación social” (Martínez Osés, 2011:20). Llegamos entonces a la octava y última de las razones de desencuentro: la lógica de la eficacia para la obtención de resultados prioriza a los actores capaces de responder a la urgencia y a las características técnicas y administrativas derivadas de la misma.

La CDHS, de esta manera, prima a quienes responden a estos requerimientos de visibilidad, concreción y cortoplacismo, ya que su identidad organizativa se adapta a este tipo de eficacia. Serán entonces las empresas, las ONGD, las consultoras, etcétera, quienes estén en mejor disposición de responder a estas premisas, pero no así los MSE, que plantean una cultura organizativa mucho menos eficaz -en el sentido de la CDHS-.

En esta lógica, los MSE ven entonces que, en muchas ocasiones, ni siquiera pueden acceder a las diferentes convocatorias por los innumerables y diversos requisitos que se solicitan<sup>65</sup>, fundamentalmente en dos ámbitos:

---

<sup>65</sup> Este aspecto resulta evidente tanto en los estudios de caso realizados con la MMM y con LVC, como en el diagnóstico sobre la cooperación descentralizada. En el primer caso, por la exigencia de contar con personalidad jurídica propia para poder acceder a las subvenciones, elemento que se convierte en una dificultad insalvable para muchos MSE, quienes en el mejor de los casos solicitan estas subvenciones a través de una ONGD aliada o amiga. En el diagnóstico de la cooperación descentralizada realizado, y que presentaremos en el siguiente punto, se ha podido constatar, entre otras cuestiones, la centralidad otorgada a los Registros de Organizaciones, en dos sentidos: uno, por la obligatoriedad de que las entidades se inscriban en los mismos para poder acceder a las diferentes líneas de subvenciones, y por otro, porque los requisitos establecidos para formalizar esta inscripción nos remiten directamente a la idea de priorizar ante todo a actores eficaces.

el administrativo y el financiero. Sobre el administrativo, enumeramos algunos ejemplos: la formalidad de contar con una personalidad jurídica; la inscripción en registros pensados para otros actores; la exigencia de recoger la cooperación al desarrollo de manera explícita en los estatutos; la imposibilidad de acceder a ciertas convocatorias si no se ha participado con anterioridad en las mismas; la exigencia de documentos que garanticen la formalidad de los procesos internos, etcétera.

Sobre el ámbito financiero, destacamos la necesidad de demostración previa de una capacidad de gestión de fondos, o la presentación de documentos contables y de auditoría como requisito. Todos estos son algunos ejemplos de requisitos que convierten a la CDHS en un ámbito restringido para ciertos agentes, de difícil acceso a los MSE, donde su informalidad y su desencuentro histórico con la CI generan una dinámica de divergencia exponencial respecto a ésta.

En conclusión, vemos cómo la cercanía teórica entre CDHS y la identidad de los MSE no se manifiesta en la práctica. La razón fundamental -sobre la que abundaremos en el siguiente apartado para el caso de la cooperación en el Estado español-, es que la CDHS no asume de manera rigurosa y coherente el enfoque de DHS, siendo su marco de referencia una mezcla híbrida de éste con los parámetros hegemónicos en la AOCI. El resultado es una mutación *sui géneris* de éstos que, si bien la acerca más a los MSE que la AOCI, no supera la dinámica de desencuentro.

Así, como ya hemos visto, el enfoque real del desarrollo es mucho más estrecho que el del DHS, dando lugar a una cooperación fundamentalmente de carácter local o nacional; que no asume la integralidad del desarrollo, sino su versión más limitada; que prioriza a los actores que garantizan eficacia, rapidez y la obtención de metas comprobables; y que ha generado todo un armazón técnico-administrativo coherente con esta forma de entender el desarrollo y la eficacia. El resultado final es que, por todos los motivos esgrimidos, la participación de los MSE no es relevante para la CDHS, y cuando se da es de forma esporádica y no del todo natural, al tener éstos que adaptarse al estrecho marco definido por la cooperación.

### **2.2.3. Diagnóstico de la relación entre movimientos sociales emancipadores y cooperación descentralizada del Estado español**

Tal y como hemos venido planteando en diferentes momentos a lo largo de este segundo capítulo, una de las hipótesis fundamentales de esta investi-

gación ha sido la escasa y tangencial presencia de los movimientos sociales emancipadores (MSE) en la cooperación internacional, incluso en aquella tendente al desarrollo humano sostenible (CDHS). Para sustentar la misma, el proceso de investigación contemplaba la realización de un diagnóstico sobre la relación de los MSE y la cooperación pública descentralizada del Estado español. Presentamos en este punto las principales conclusiones extraídas de este estudio.

Así, en primer lugar trasladaremos algunas claves sobre el enfoque y la metodología del diagnóstico exponiendo, entre otras cuestiones, el ámbito de estudio seleccionado, el marco temporal de análisis, el tipo de documentación revisada, las preguntas clave planteadas y las cautelas y nudos del propio proceso. Y en segundo lugar presentaremos una breve aproximación al modelo de cooperación desarrollado por las agencias analizadas, exponiendo las principales conclusiones extraídas, que intentan entender y caracterizar la naturaleza de la participación de los MSE en el ámbito de la cooperación estudiada.

En definitiva, pretendemos complementar las reflexiones teóricas realizadas hasta el momento con insumos concretos derivados del análisis de una tipología específica de cooperación -la descentralizada-, cuya identidad ha estado por lo general caracterizada por una relación más estrecha con la sociedad civil, entre otros elementos (Unceta, 2011:17). Este análisis pormenorizado de una cooperación que a priori resulta más cercana a los términos que hemos identificado como favorecedores de una relación naturalizada con los MSE, enriquecerá nuestras reflexiones y nos permitirá enfrentar con una base más sólida el reto de plantear los parámetros de una agenda alternativa, cuestión que abordaremos en el último capítulo del libro.

### **2.2.3.1. Presentación del enfoque y la metodología del diagnóstico**

El diagnóstico realizado se propone como objetivo general conocer la relación entre los MSE y la cooperación descentralizada del Estado español. Como ya hemos señalado previamente, la selección de la cooperación descentralizada como ámbito de análisis ha estado motivada por considerar que se trata de una tipología de cooperación con una mayor autonomía en la definición de sus objetivos y prioridades -condicionantes geopolíticos y económicos menos notorios-, y una cercanía históricamente mayor con la sociedad civil del Norte y del Sur global, cuestiones ambas que, unidas a otros elementos que presentaremos en el siguiente punto, nos llevan a

categorizarla como una cooperación que, en términos generales, puede tender a asumir en mayor o menor grado el DHS como referencia.

Se trata por tanto de una cooperación que, partiendo de su diversidad, puede acercarse a ser considerada como CDHS, y en la cual los MSE han participado. A través de este análisis buscamos obtener una fotografía más nítida de la relación que estos han mantenido con instituciones y ONGD, así como de las razones, más o menos sutiles, de los posibles encuentros o desencuentros en la misma.

No obstante, este objetivo, así formulado, resulta excesivamente amplio, por lo que el diagnóstico establece como objetivo específico el conocer la presencia y participación de los MSE en las políticas de un número determinado de agencias de cooperación descentralizada del Estado español. Acotar así el objeto de estudio se fundamenta en las siguientes decisiones:

- Centrarnos en unas relaciones de cooperación específicas -las enmarcadas dentro de las políticas públicas-, y dejar fuera aquellas que se den en otros ámbitos de la solidaridad internacional. Además, y como ya hemos expuesto en momentos anteriores de este capítulo, esto implica poner el foco no tanto en lo que los MSE opinan sobre las políticas públicas de cooperación para el desarrollo, sino lo que desde lo público se está proponiendo sobre esta cuestión.
- Analizar esta política pública, en primer lugar, desde los elementos que caracterizan su modelo de cooperación y las potencialidades para una posible participación de los MSE en el mismo; y en segundo lugar, la participación real de estos sujetos en la toma de decisiones y en la gestión de fondos de cooperación de cada administración (desde *lo que se dice* y desde *lo que hay*).
- Realizar un análisis histórico de estas políticas de cooperación en un momento marcado por la crisis y los recortes, incluso por la tendencia a la desaparición de las mismas. El diagnóstico y el proceso de investigación en su conjunto no son ajenos a este contexto, pero frente al mismo posicionan la validez y pertinencia de este tipo de estudios por dos razones fundamentales: la urgencia por reivindicar la cooperación internacional como política pública de primer orden, por un lado, y la necesaria revisión crítica de la agenda de cooperación hasta ahora hegemónica de cara a construir nuevas propuestas, por el otro.
- Acotar nuestro ámbito de estudio a la cooperación descentralizada impulsada por aquellas Comunidades Autónomas (CCAA) que,

a fecha de elaboración de los términos de referencia del diagnóstico, contaban con un desarrollo significativo de su política de cooperación. Por *desarrollo significativo* entendemos la existencia de suficientes instrumentos normativos (leyes de cooperación y planes estratégicos y/o directores), así como de una estructura concreta que garantizara cierta estabilidad y organicidad de estas políticas -en este caso contar con una Agencia responsable de la gestión y ejecución de las mismas<sup>66</sup>.

En este sentido no se ha contemplado la posibilidad de incluir otras fórmulas de cooperación descentralizada, como la impulsada por ayuntamientos, diputaciones o la de los diversos Fondos de entidades locales. Básicamente han sido dos las causas de esta priorización: por un lado, la naturaleza y calidad de la información existente en estos niveles más locales de la cooperación, no contando la mayoría de ellos con documentación de carácter estratégico, y existiendo dificultades para obtener información sistematizada de los montos y proyectos de cooperación ejecutados<sup>67</sup>; y por otro, la necesidad de acotar el ámbito de estudio y adaptar el mismo a las posibilidades reales de tiempo y recursos del presente diagnóstico.

---

<sup>66</sup> Se podría haber optado por otros criterios, como la ubicación de las políticas de cooperación dentro del organigrama general de la administración, o los años de experiencia y/o presupuestos dedicados a las políticas de cooperación, pero finalmente se decidió establecer este criterio como común denominador de todas las administraciones analizadas. La Comunidad de Madrid, queda fuera del diagnóstico, ya que en 2011 anunció el cierre de su Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación.

<sup>67</sup> Diversos estudios recientes, consultados para la elaboración de este diagnóstico, han mostrado estas dificultades. Por ejemplo, y por mencionar dos que han centrado su análisis en la cooperación vasca, el informe “Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010. Una mirada a la cooperación descentralizada”, de la Coordinadora de ONGD de Euskadi, apuntaba: “Una de las principales dificultades que hemos tenido para la realización de este estudio ha sido la obtención de los datos, y una vez logrados, la complicación de establecer unos parámetros objetivos de contraste dada la heterogeneidad de criterios que emplean las instituciones públicas para sistematizarlos, en aquellos casos en los que se sistematizan” (p.58). Otra investigación tomada como referencia para este diagnóstico y dirigida por Koldo Unceta, “25 años de Cooperación al desarrollo en Euskadi. La política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación”, apuntaba en este sentido lo siguiente: “Más allá de la difusión de la información es preciso hacer mención a dos aspectos de esta última que afectan directamente a su relación con la participación [...]. Estos dos aspectos son los relativos a la inexistencia de bases de datos accesibles sobre las intervenciones realizadas en cooperación; y a la práctica ausencia de instrumentos de comunicación. El primero de estos dos temas constituye un serio problema para todas las tareas de investigación y análisis que quieran ser llevados a cabo por personas o instituciones ajenas a las propias administraciones financiadoras como pueden ser las universidades, centros de investigación, consultoras, o personas particulares, lo que dificulta enormemente la elaboración de informes, la realización de análisis críticos, o la presentación de alternativas. Por otra parte, a esta limitación habría que añadir la derivada de la ausencia completa de armonización entre las categorías utilizadas por las distintas instituciones de la CAPV, lo que haría inviable un tratamiento de conjunto en el caso de que existieran esas bases de datos accesibles”. Estas son dificultades que se han hecho evidentes para el presente diagnóstico.

Así, se ha realizado el análisis de la cooperación impulsada por las siguientes agencias: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID)<sup>68</sup>; Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo (AACD)<sup>69</sup>; Agencia Emigración y Cooperación Internacional de las Illes Balears (AECIB)<sup>70</sup>; Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD)<sup>71</sup>; Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID)<sup>72</sup>; y Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD)<sup>73</sup>.

Como decíamos anteriormente se ha optado por realizar un análisis histórico de la cooperación impulsada por estas agencias, eligiendo como marco temporal los años 2008-2011. El año 2008 coincide con la puesta en marcha de algunas de las agencias seleccionadas y con un momento que podemos definir todavía como álgido para la cooperación descentralizada, con un amplio desarrollo de herramientas normativas e instrumentos. El año 2011 supone ya la constatación del declive, cuando comienzan a asentarse las bases de la preocupante situación en la que se encuentra la cooperación descentralizada actualmente. En algunos casos este período ha podido ampliarse o reducirse, según el tipo de información a la cual se ha accedido. Consideramos que la horquilla temporal seleccionada nos permite tener una panorámica bastante completa y actualizada de los modelos de cooperación impulsados por estas agencias.

El tipo de análisis realizado ha sido de carácter mayoritariamente cualitativo (análisis del contenido de los textos), aunque también se ha analizado algunas variables cuantitativas (presentación de datos estadísticos). Se han revisado fuentes primarias y secundarias, priorizando el análisis de la documentación de acceso público de las diferentes agencias estudiadas<sup>74</sup>. La tipología de documentación analizada ha sido la siguiente<sup>75</sup>:

- a) Documentación de carácter estratégico: Leyes de cooperación; planes directores; estrategias sectoriales o de país; otros.

---

<sup>68</sup> [www.juntadeandalucia.es/aacid/index.php/agencia](http://www.juntadeandalucia.es/aacid/index.php/agencia)

<sup>69</sup> <http://cooperacionasturiana.com/la-agencia-y-su-actividad.php>

<sup>70</sup> [www.cooperant.org/es/aecib/](http://www.cooperant.org/es/aecib/)

<sup>71</sup> [www20.gencat.cat/portal/site/cooperaciocatalana](http://www20.gencat.cat/portal/site/cooperaciocatalana)

<sup>72</sup> [www.gobex.es/aexcid/view/main/index/index.php](http://www.gobex.es/aexcid/view/main/index/index.php)

<sup>73</sup> [www.elankidetza.euskadi.net/x63-homev7/es](http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-homev7/es)

<sup>74</sup> Básicamente, se ha tratado de información disponible en las páginas web de las distintas agencias; en los boletines oficiales de cada comunidad autónoma; y las páginas web de las coordinadoras autonómicas y estatal de ONGD.

<sup>75</sup> Se incluye anexo el detalle de la documentación analizada.

- b) Documentación de regulación de órganos y registros: Normativa sobre los Consejos de cooperación; normativa sobre los Registros de ONGD; otros.
- c) Documentación de regulación y convocatoria de modalidades de ayuda: Decretos y órdenes de convocatoria de subvenciones; convenios de cooperación directa; otros.
- d) Documentación de resolución de las convocatorias anteriormente mencionadas (Resoluciones oficiales) y Memorias.

Esta documentación ha sido complementada con diferentes informes y estudios, de entidades ajenas a las propias administraciones, que han añadido información de interés para el diagnóstico (entre otras: Unceta, 2012; Rodríguez y Martínez, 2012; CONGDE, 2012).

El análisis de estos documentos se realizó siguiendo el marco teórico del estudio que nos sirvió de orientación, por un lado, en la identificación que se hace de los elementos que caracterizan a los movimientos sociales y su carácter emancipador, para analizar si estos están presentes, de alguna u otra manera, en las agendas de cooperación estudiadas. Y por otro, por las claves empleadas para la revisión crítica de las agendas tanto de la AOCI como de la CDHS, que han orientado la definición de las categorías de análisis para este diagnóstico. En la siguiente figura se presenta cuáles han sido estas variables:

Figura 25. Variables de análisis del diagnóstico de la cooperación descentralizada	
Variables de análisis	
•	Las ideas que articulan el <b>marco normativo y teórico</b> desde el cual se formula cada política, prestando especial atención a la definición de los objetivos de la planificación de cooperación y al enfoque de desarrollo predominante.
•	El establecimiento de <b>prioridades</b> , como elementos que otorgan identidad a cada política, prestando especial atención a las prioridades transversales, sectoriales y geográficas.
•	La definición que cada agencia hace de quiénes son los <b>agentes</b> considerados estratégicos para la cooperación y quién se considera población sujeto de estas políticas. Se ha prestado especial atención a la presencia de los MSE en estas categorizaciones.

- La definición y centralidad dada a la **participación** en los diferentes documentos, el establecimiento y composición de espacios como los Consejos de Cooperación y la presencia de MSE en los mismos.
- Las **modalidades, instrumentos y herramientas** establecidas por cada administración para poner en práctica su política de cooperación, la distribución de fondos entre la mismas y la definición de instrumentos como el Enfoque de Marco Lógico (EML) para la formulación y seguimiento de las iniciativas apoyadas.
- Las condiciones y **requisitos** establecidos para poder acceder a la gestión de fondos de cooperación y los **criterios de valoración** de las iniciativas fijados por cada administración, evaluando el peso otorgado a lo técnico frente a otras posibles variables.
- La existencia de **iniciativas**, específicas de cada administración pública, que pudieran resultar cercanas e interesantes para el objeto de análisis del diagnóstico.
- la valoración general de la **presencia de los MSE** en la política de cooperación de cada administración.

Fuente: elaboración propia.

Por último, presentamos una serie de cautelas o nudos del propio proceso de diagnóstico, que consideramos importante tener en cuenta antes de abordar los siguientes apartados. En primer lugar, las técnicas y herramientas metodológicas han variado a lo largo del diagnóstico. Inicialmente estaba prevista, además del análisis de la documentación, la realización de una entrevista con personal identificado en cada agencia como informante clave; el objetivo de estas entrevistas era poder completar y aportar mayor profundidad a la información obtenida del análisis documental. Sin embargo el contacto con las agencias ha sido desigual, fundamentalmente por dos cuestiones: por un lado, porque la situación de crisis ha impactado necesariamente en las propias agencias, mostrando que existían, en la fecha de elaboración de este diagnóstico, otras urgencias y/o prioridades; por otro, por la dificultad de identificar esas personas referentes, cuestión que ha resultado más compleja por los cambios en las administraciones tras los diferentes procesos electorales. Así, se desestimó la realización de estas entrevistas, centrando todo el análisis en la revisión documental.

En segundo lugar, el tipo de documentación existente y la diversidad de la misma han dificultado la posibilidad de establecer análisis comparativos entre las diferentes agencias estudiadas. No existen criterios unificados para la presentación de la información, e incluso en cada una de las agencias,

ésta puede sufrir variaciones considerables de un año a otro. Por ejemplo, el análisis sectorial ha resultado un gran reto, porque cada agencia administra estos datos de manera diferente. Por otro lado, otro elemento que complica este tipo de análisis, es la información pública (de acceso a través de boletines oficiales o páginas web) existente de los proyectos o iniciativas apoyadas, siendo esta habitualmente muy resumida (título, entidad que ejecuta la ayuda, presupuesto, país, y en algunos casos la entidad local), y haciendo casi imposible conocer cuáles de estas iniciativas han tenido una relación directa con MSE. Estas cuestiones pueden hacer que, fundamentalmente los datos de carácter cuantitativo presentados en este diagnóstico tengan que ser asumidos con las cautelas necesarias y sin olvidar el tipo de análisis realizado.

En relación a esta última cuestión, si bien hemos enfrentado la dificultad de no poder contar con datos estadísticos generales que sustenten el número de iniciativas concretas en las que están, de alguna u otra manera, los MSE -como decíamos esto hubiera sido posible con información mucho más detallada del desarrollo de los proyectos y de las organizaciones participantes-, sí resulta interesante para este capítulo la identificación de iniciativas que, fundamentalmente por dos motivos, puedan tener interés para el objetivo del proceso de investigación: porque cuentan con la participación de MSE; o porque si bien pueden no estar vinculadas directamente a estos sujetos, son iniciativas que pudieran tener cierto grado de aplicabilidad en esta nueva agenda alternativa que queremos construir. Consideramos que estas claves resultan centrales para entender el alcance, la potencialidad y los límites del diagnóstico realizado.

En tercer y último lugar, podemos decir que éste es un diagnóstico todavía inconcluso, que seguirá ampliándose en la segunda fase del proceso de investigación. Con esta primera fase se pretende presentar una mirada general acerca de cuál ha sido la presencia y participación de los MSE en la cooperación pública analizada, quedando pendiente para una segunda fase la ampliación del campo de estudio, el análisis más en profundidad de las experiencias de interés identificadas y el abordaje de algunos de los elementos identificados junto a las administraciones públicas, las ONGD y los MSE. Por otro lado, este punto es necesariamente un resumen del diagnóstico realizado, adaptado a la naturaleza y extensión de este libro<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> La versión completa del mismo estará disponible en los próximos meses en la página web de Hegoa, [www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es).

### **2.2.3.2. Principales elementos que caracterizan las políticas y modelos de cooperación de las agencias analizadas. Claves para entender la participación y presencia de los MSE.**

Presentamos en este punto, en primer lugar, los principales elementos que caracterizan las políticas y modelos de cooperación de las seis agencias analizadas. Para ello, siguiendo las variables de análisis previamente presentadas (figura 25), intentamos aportar una panorámica muy general de la cooperación impulsada por estas administraciones. Esta información, necesariamente resumida, puede ocultar lo específico y propio de cada agencia, es por ello que se han incluido como anexos otros cuadros<sup>77</sup> que amplían y concretan esta información para cada una de las agencias estudiadas, y tal y como mencionábamos anteriormente, nos remitimos al diagnóstico ampliado para poder profundizar en la información presentada.

En un segundo punto, expondremos las doce claves que consideramos caracterizan la presencia y participación de los MSE en la cooperación descentralizada analizada.

#### **a) Modelo de cooperación impulsado por las seis agencias analizadas**

Presentamos a continuación, de manera muy esquemática, y siguiendo las variables de análisis del diagnóstico, aquellos elementos que caracterizan el modelo de cooperación impulsado por las seis agencias analizadas. Conviene señalar previamente que éste es un ejercicio en el cual se ha tratado de encontrar los elementos comunes a todas ellas, una especie de mínimo común denominador en cada variable, y por tanto, puede resultar excesivamente homogeneizador.

Los cuadros adjuntos pueden ser útiles para corregir esta tendencia, ya que reflejan mejor los matices y la diversidad existente en las políticas de cada agencia. Además consideramos que, en el siguiente apartado de este punto, cuando presentemos las claves sobre la presencia y participación de los MSE identificadas, se podrán visualizar las similitudes, pero también las diferencias, de estos seis modelos de cooperación descentralizada estudiados.

---

<sup>77</sup> Toda la información presentada en estos cuadros ha sido extraída del diagnóstico ampliado, al que hacíamos referencia anteriormente, y que será publicado en formato digital. Por tanto el mismo debe ser tomado como la fuente principal, aunque para evitar la sobrecarga del texto no se cite de manera sistemática

<b>Cuadro 1. Elementos que caracterizan la cooperación descentralizada analizada</b>	
<i>Ideas clave que definen los objetivos y el enfoque del modelo de cooperación</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erradicación de la pobreza, desde un carácter multidimensional;</li> <li>- Promoción de procesos de DHS;</li> <li>- Aumento de capacidades individuales y colectivas;</li> <li>- Generación de condiciones de vida dignas y lucha contra las desigualdades;</li> <li>- Enfoque de derechos;</li> <li>- Promoción de procesos de empoderamiento.</li> </ul>
<i>Objetivos de educación para el desarrollo-ED: conceptos clave</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar a conocer la problemática de los países en desarrollo;</li> <li>- Promover la participación y la movilización de la sociedad civil del norte;</li> <li>- Sensibilizar y fomentar la solidaridad;</li> <li>- Educación para la toma de conciencia e investigación;</li> <li>- Desarrollar ciudadanía;</li> <li>- Buscar la implicación y compromiso en la transformación de los modelos sociales;</li> <li>- Promover el cambio de actitudes y valores en la sociedad civil del norte.</li> </ul>
<i>Prioridades transversales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equidad de género;</li> <li>- Medio ambiente y sostenibilidad;</li> <li>- Diversidad cultural;</li> <li>- Fortalecimiento institucional y de la sociedad civil;</li> <li>- Derechos humanos</li> </ul>
<i>Sectores prioritarios de actuación en cooperación<sup>78</sup></i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. NSB (42,24%)</li> <li>2. Proyectos productivos (18%)</li> <li>3. Gobernanza y fortalecimiento sociedad civil (13%)</li> </ol>
<i>Sectores prioritarios de actuación en ED</i>	Sensibilización como ámbito de actuación prioritario
<i>Criterios para establecer prioridades geográficas</i>	Criterios comunes a todas las agencias: Indicadores de desarrollo – IDH y presencia de los diferentes agentes de cada cooperación autonómica en los países o existencia de vínculos históricos entre las comunidades autónomas y los países.

<i>Agentes de cooperación</i>	Comunes a todas las agencias: ONGD, administraciones públicas, organizaciones sindicales y universidad. Presentes en cuatro de las seis agencias analizadas: organizaciones empresariales.
<i>Definición de participación</i>	Participación de la población en todas las fases de los proyectos. Participación como prioridad transversal y sectorial. Vinculada a la gobernanza, fortalecimiento democrático de las instituciones y promoción de la participación de la sociedad civil en el desarrollo.
<i>Modalidades, líneas e instrumentos prioritarios según volumen de fondos gestionados</i>	Modalidad prioritaria: cooperación bilateral indirecta, a través de ONGD, vía convocatoria de subvenciones públicas anual. Línea prioritaria: cooperación. Instrumento: proyecto de cooperación - Período: 12/24 meses - Subvención máxima: entre 150.000 y 600.000 euros. Uso del Enfoque de Marco Lógico.
<i>Requisitos de acceso</i>	Inscripción obligatoria en el Registro de Agentes. Requisitos de carácter administrativo (estatutos, sede o delegación en la comunidad autónoma, actividad principal cooperación, cumplimiento de obligaciones tributarias); requisitos vinculados a la experiencia de la entidad (proyectos ejecutados); y requisitos vinculados a la capacidad (contar con una estructura susceptible de cumplir los fines y la justificación de subvenciones recibidas en años anteriores). Algunas agencias incluyen requisitos relacionados con la base social de las entidades y con el número de personas socias.

<sup>78</sup> Según los porcentajes de fondos distribuidos sectorialmente por cada una de las agencias, se calcula el porcentaje medio de fondos destinado a cada uno de los tres sectores prioritarios.

<p><i>Criterios de valoración de las solicitudes presentadas a las distintas líneas de subvenciones y ayudas</i></p>	<p>Prioridad de los criterios técnicos (coherencia, viabilidad) y la valoración de la experiencia y capacidad de gestión de las entidades solicitante y local (años de experiencia, proyectos ejecutados...).</p> <p>Escaso peso de las líneas transversales. No hay presencia explícita de los MSE.</p>
<p><i>Iniciativas cercanas e interesantes para el estudio</i></p>	<p>Experiencias con organizaciones sindicales; convocatorias específicas por actores</p>
<p><i>Valoración general de la presencia de los MSE</i></p>	<p>Mayor presencia discursiva que se va diluyendo en la práctica.</p> <p>Experiencias más cercanas a los MSE: Asturias, Cataluña y País Vasco.</p> <p>Identificación de convenios de cooperación directa con MSE en estas tres agencias.</p> <p>Identificación de proyectos de cooperación y ED, fundamentalmente movimiento campesino, feminista y organizaciones indígenas.</p>

Fuente: elaboración propia.

Tal y como se indicaba en el punto 2.2. del presente capítulo, y tras el análisis realizado, consideramos que se puede afirmar que la cooperación de estas seis agencias podría ser categorizada como tendente al DHS, fundamentalmente por los siguientes argumentos:

- Porque se incorporan en sus marcos teóricos algunos de los conceptos que se han definido anteriormente como claves en el DHS, como el bienestar, el desarrollo de capacidades, la promoción de procesos de empoderamiento, participación, sostenibilidad, equidad de género, etcétera.
- Porque se alejan de definiciones del desarrollo estrictamente vinculadas al crecimiento económico, y convierten en objetivo la erradicación de la pobreza desde una perspectiva más integral y multidimensional. Así, a pesar de que los tres sectores prioritarios para la AOCI (NSB, procesos productivos y gobernanza) son también los prioritarios para estas agencias en cuanto a la distribución de fondos, se constata la presencia de otros ámbitos de actuación, como la participación, el empoderamiento de las mujeres, los derechos humanos o la diversidad cultural. Además, como veremos en el siguiente punto,

se identifican iniciativas interesantes en estas agencias para promover las actuaciones en dichos sectores.

- Porque se realiza una definición amplia de los objetivos de la educación para el desarrollo, vinculando ésta a la sensibilización, pero también a la promoción de la participación y la movilización o a la investigación, entre otras.
- Porque se asume la participación de la sociedad como requisito necesario en los procesos de desarrollo; se define esta participación tanto como principio ordenador, como prioridad transversal y sectorial; y se realizan esfuerzos por ampliar, de manera más o menos concreta, los actores que deben tomar parte en la cooperación.
- Y por último, porque se identifican, en algunas de las agencias analizadas, experiencias concretas de participación de los MSE y otros agentes sociales, como las organizaciones sindicales.

A pesar de la diversidad existente en las seis agencias estudiadas, podemos decir que todas responden, en mayor o menor medida, a esta categorización expuesta. Como podemos ver, en los datos recogidos en el cuadro 1, las dinámicas propias de una agenda de cooperación vinculada al CDHS han convivido con otras más cercanas a la AOCI -que como ya hemos analizado previamente, es el fruto de la tensión permanente y asimétrica entre el DHS y el pos Consenso de Washington-, materializándose, por ejemplo, en la centralidad otorgada a la eficacia y a la eficiencia; en el cortoplacismo de las iniciativas impulsadas y la necesidad de lograr resultados y objetivos medibles en ese espacio breve de tiempo; o en la priorización de actores fundamentalmente en base a criterios administrativos y vinculados a la capacidad de gestión. Se desarrollarán más estas cuestiones en el siguiente epígrafe, en el que presentamos cuáles consideramos que son las doce claves que caracterizan la participación y presencia de los MSE en las agencias analizadas.

#### **b) Principales claves que caracterizan la presencia de los MSE en la cooperación descentralizada analizada**

El análisis realizado, parte del cual se ha recogido muy resumidamente en los cuadros anexos, nos ha permitido afirmar que la cooperación descentralizada estudiada ha mostrado voluntad, por lo menos discursivamente, de trabajar desde un enfoque cercano al DHS, y por tanto, ha estado más abierta a la participación de los MSE. Pero, tal y como avanzábamos en el

punto 2.2.2. del presente libro, intuíamos que esta relación entre la CDHS y los MSE no había sido sólida ni explícita, dando lugar a que los MSE tuvieran más bien una relación escasa e incluso no natural con esta tipología de cooperación. Las conclusiones del análisis realizado nos reafirman en esa hipótesis.

Presentamos a continuación, en forma de claves, algunas de las principales ideas extraídas. Se trata de un análisis que intenta sintetizar y encontrar nexos comunes sin perder de vista la diversidad evidente existente entre las agencias analizadas. En este sentido, podría resultar por momentos un análisis más bien genérico, que deja algunas líneas de investigación abiertas, pero consideramos que pese a ello nos permite obtener argumentos sólidos que apoyan esta hipótesis de partida y que confirman, en general, las razones del desencuentro que se presentaban en la figura 24.

### *1. Una cooperación descentralizada con un discurso cercano al DHS.*

El análisis de las leyes de cooperación y, fundamentalmente, de los planes directores, nos permiten afirmar que en el plano más discursivo y teórico, la lucha contra la pobreza y el DHS son los objetivos prioritarios. La pobreza se plantea no meramente como ausencia de recursos económicos, sino que se presenta como un fenómeno multidimensional, que nos dirige hacia el necesario fortalecimiento de las capacidades y hacia la puesta en marcha de procesos de desarrollo humano sostenible. Esta mejora o fortalecimiento de las capacidades es planteada también desde una dimensión integral, siendo necesario abordar su dimensión política, social, económica y cultural.

De esta manera se parte de la idea del ser humano como protagonista y destinatario último de las políticas de cooperación; del bienestar como objetivo; de la necesidad de impulsar procesos de empoderamiento de los sectores excluidos; del trabajo desde un enfoque de derechos; del respeto a la diversidad cultural, identitaria y a los diferentes modelos de desarrollo; de la necesidad de trabajar desde la igualdad de oportunidades; de la necesaria participación de las poblaciones en sus procesos de desarrollo; y de la importancia de la sostenibilidad, fundamentalmente relacionada con el manejo y gestión de los recursos naturales y con el medio ambiente.

La presencia de todas estas cuestiones en los marcos que definen, al menos teóricamente, cuáles deben ser los objetivos de las políticas de cooperación, es desigual. De esta manera, el grado de profundización y de inciden-

cia en torno a dichos elementos no es equitativo, aunque podemos afirmar que discursivamente existe un consenso en que estos son los parámetros base que deben guiar las políticas de cooperación. Veremos que esto tiene una implicación directa con las prioridades transversales definidas, cuestión sobre la que volveremos en el siguiente punto.

Por otro lado, y haciendo referencia a la alineación de estas políticas de cooperación con dos hitos internacionales de la AOCI, como son la Declaración de París y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, puede decirse que ambos son referencias evidentes para todas las agencias. En el primer caso, criterios como la eficacia, la eficiencia, la apropiación, la coordinación, la armonización, la gestión por resultados, etcétera, están presentes en la definición de casi la totalidad de principios operativos u ordenadores de las políticas de cooperación analizadas. En el segundo caso, se valora el logro que ha supuesto contar con una agenda común y un consenso internacional en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y se toman estos, en algunas ocasiones, para orientar el trabajo en relación a la satisfacción de NSB.

Si bien esto es así, tenemos que añadir que algunas agencias incluyen en sus documentos de planificación reflexiones críticas sobre ambos instrumentos internacionales, -más concretamente las agencias asturiana, catalana y vasca-, centrándose en las siguientes cuestiones: el grado de incumplimiento de los ODM; la persistencia de múltiples situaciones de desigualdad a nivel mundial; y el hecho de que se entiendan como un consenso de mínimos, dejando fuera de la agenda muchas dimensiones estratégicas del DHS. En el caso de la Declaración de París, fundamentalmente las críticas se concretan en la no incorporación de los enfoques transversales y la excesiva centralidad otorgada a los estados, no tomando suficientemente en consideración a la sociedad civil y la multiplicidad de actores, agentes sociales e instituciones locales que toman parte en la construcción de agendas de desarrollo y cooperación.

Esta última cuestión nos lleva al reconocimiento, más o menos explícito que hacen estas agencias, de los movimientos sociales como agentes fundamentales que están proponiendo alternativas dirigidas a transformar las estructuras que generan desigualdad. Así, por ejemplo, la Agencia asturiana afirma: “El Foro Social Mundial de Belem nos trasladó un claro mensaje: las alternativas al neoliberalismo y las propuestas de transformación social salen de la lucha social, de las luchas populares, de los movimientos sociales y sindicales”, y explicita la voluntad de la cooperación asturiana por establecer alianzas estratégicas con los mismos (Gobierno del Principado de Asturias, 2009:8).

En el Plan Director catalán, se identifica como elemento de referencia positivo del panorama internacional, la articulación en distintos foros y encuentros altermundistas a nivel global, de espacios, movimientos y redes portadoras de agendas innovadoras con propuestas alternativas a los discursos dominantes en la arquitectura financiera internacional, así como la apuesta de la cooperación catalana por seguir apoyando la participación en estos espacios (Generalitat de Catalunya, 2007). O el caso todavía más evidente de la cooperación vasca, que identifica en la definición de su marco teórico a los movimientos sociales como sujetos de transformación fundamentales para poder erradicar la pobreza estructural (Gobierno Vasco, 2008). Veremos, en los siguientes puntos, cuál ha sido la plasmación concreta de estas propuestas.

Por último, también es interesante destacar que la totalidad de las agencias reconoce su valor diferenciado como cooperación descentralizada, que les hace más cercanas a los procesos de desarrollo locales y a las sociedades de los países con los cuales se coopera. Esto queda reflejado con la mención recurrente a la participación de la sociedad civil, tanto del Norte como del Sur globales, en las políticas de cooperación, cuestión sobre la que volveremos más adelante

Por tanto, como primera clave, podemos decir que nos encontramos ante una cooperación descentralizada que formula sus marcos de referencia desde la lucha por la erradicación de la pobreza estructural y el enfoque de DHS, y que, además, en algunas de las experiencias analizadas, identifica, en el análisis realizado de contexto y construcción de alternativas al modelo actual, la importancia de los movimientos sociales como agentes fundamentales de transformación social.

## *2. Las prioridades transversales: oportunidad teórica, evaporación en la práctica*

Las prioridades transversales, es decir, las cuestiones que se considera deben estar presentes en todas las iniciativas de desarrollo, se convierten en la plasmación más concreta de esta apuesta por el DHS. De este modo, a pesar de la diversidad existente entre las agencias, reflejada en los cuadros, podemos decir que existe un acuerdo en que estas transversales tienen que hacer referencia a la incorporación de la equidad de género, los derechos humanos, el fortalecimiento institucional y de la sociedad civil, la sostenibilidad ambiental y la diversidad cultural.

Todos los documentos de planificación realizan una definición amplia de las ideas que dotan de contenido a estas prioridades, pudiendo encontrar elementos comunes, aunque también notables diferencias, que se abordan con más detalle en el diagnóstico ampliado del cual hemos extraído las presentes claves.

La cuestión que nos ha parecido de interés remarcar aquí es la desigualdad existente entre el desarrollo más teórico de estas prioridades transversales y su aplicación más práctica, reflejada en este caso en los criterios de valoración para los proyectos de desarrollo<sup>79</sup>, establecidos en las diferentes líneas de ayudas y subvenciones analizadas. Así podemos ver que, excepto en el caso de la cooperación vasca, las prioridades transversales suponen aproximadamente entre el 8-12% de puntos sobre la puntuación total establecida. La cooperación vasca otorga un peso del 36% al cumplimiento de las prioridades transversales, estableciendo además como criterio de exclusión en los proyectos la no incorporación de la perspectiva de género. Por otro lado, hay que añadir que todas las tablas de valoración analizadas formulan esta adecuación a las prioridades transversales de manera genérica, sin permitir conocer en profundidad los elementos concretos que se están tomando en consideración<sup>80</sup>.

De esta manera, el análisis realizado nos permite afirmar que existe una *evaporación* evidente de estas prioridades transversales. Si bien el desarrollo teórico de las mismas se nos muestra como una oportunidad de concretar y aterrizar este enfoque de DHS, teóricamente más cercado a los MSE, su débil presencia en las tablas de valoración, tanto a nivel de puntuación como de concreción de criterios, nos indica que éstas no son, en la mayoría de los casos, cuestiones centrales a la hora de decidir las iniciativas a apoyar.

Esta evaporación podría ser por tanto el primer nudo para la participación de los MSE, ya que aquellos elementos que en el plano teórico mostraban una mayor cercanía con sus agendas e identidades, quedan relegados a un segundo plano cuando se definen cuáles son los elementos verdaderamen-

---

<sup>79</sup> Más adelante se dedica un apartado diferenciado para analizar el caso de las transversales y los criterios de valoración de la línea de Educación para el desarrollo.

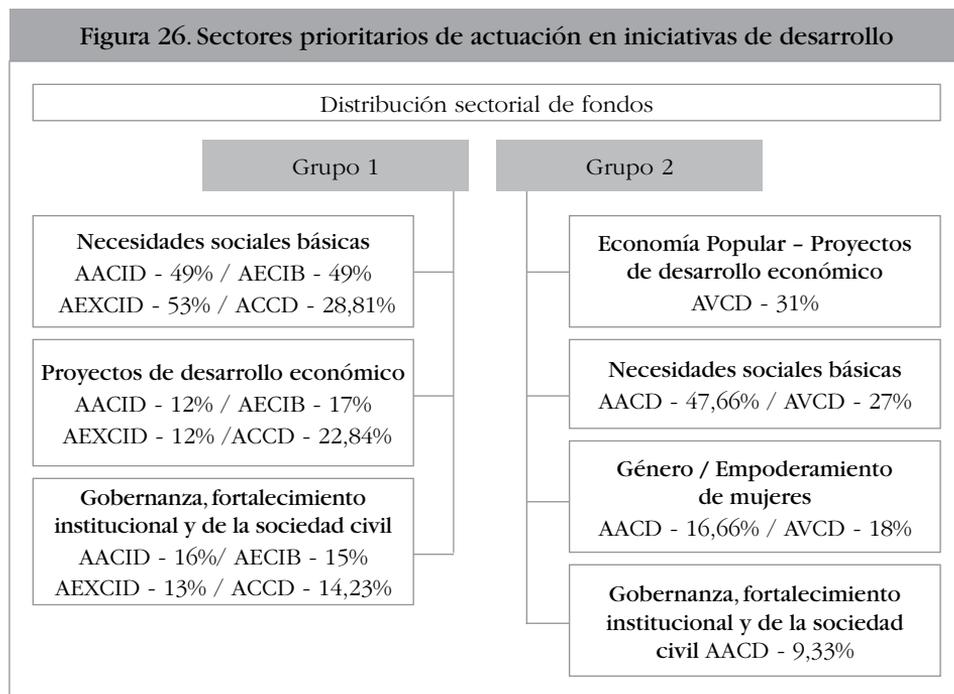
<sup>80</sup> Algunas tablas de valoración establecen una división de los criterios, estableciendo puntuación para la incorporación de las líneas transversales, formuladas de manera genérica, y luego estableciendo por separado puntuación específica para alguna de ellas, como la incorporación del enfoque de género. En otros casos la puntuación se establece para el cumplimiento de las prioridades transversales y sectoriales, de manera conjunta.

te importantes a tener en cuenta para poder recibir financiación pública de cooperación.

### *3. Las prioridades sectoriales: concentración clara de los fondos.*

Las prioridades sectoriales nos permiten identificar aquellos ámbitos en los que cada agencia considera necesario actuar para lograr erradicar la pobreza y promover procesos de desarrollo humano sostenible en los países con los que se coopera. Existe una gran amplitud y diversidad en la definición de las prioridades sectoriales (remitimos de nuevo a la información recogida en los cuadros), posible reflejo de esa multidimensionalidad desde la que se está analizando la pobreza y por tanto los procesos de DHS, a la que hacíamos referencia en la primera clave identificada. También encontramos agencias que muestran una gran similitud en la definición de sus prioridades transversales y sectoriales.

Partimos por tanto, de una definición amplia de las prioridades sectoriales, que puede incluir líneas de trabajo centradas en la satisfacción de necesidades básicas, el apoyo a procesos productivos, el fortalecimiento democrático y de la sociedad civil, el empoderamiento de las mujeres, la sostenibilidad ambiental, los derechos humanos o la defensa de la identidad cultural, entre otras. Pero, frente a esta diversidad, cuando analizamos la distribución sectorial de los fondos destinados a proyectos de desarrollo encontramos una clara concentración de los mismos, siendo las NSB el sector que más fondos ha recibido de la cooperación descentralizada objeto de estudio. Un análisis más detallado nos permite identificar dos grupos entre las agencias analizadas: un primer grupo, en el cual encontramos a las agencias andaluza, catalana, balear y extremeña; y otro segundo, con las agencias asturiana y vasca.



Fuente: elaboración propia.

En el primer grupo, como podemos ver las NSB se muestran como el sector de actuación prioritario, no solamente por ser el que más fondos ha concentrado, sino además porque los datos reflejan que en la mayoría de los casos se ha tratado de una concentración alta, cercana a la mitad de los fondos de desarrollo distribuidos sectorialmente. En segundo y tercer lugar, con porcentajes menores, están los proyectos centrados en el desarrollo económico y aquellos centrados en la gobernanza, el fortalecimiento institucional y la sociedad civil. La suma de estos tres sectores supone, para las agencias analizadas, entre el 65% y el 81% de los fondos de desarrollo distribuidos sectorialmente.

El caso de la cooperación asturiana y vasca muestra una distribución algo diferente a las anteriores agencias, lo que, como veremos, tiene relación directa con el establecimiento de reservas presupuestarias específicas. Así, en el caso asturiano, los tres sectores de actuación que han recibido un mayor volumen de fondos son: necesidades sociales básicas, género y desarrollo, y gobierno y sociedad civil. En el caso de la cooperación vasca el sector de economía popular, desarrollo de proyectos productivos, ha sido el prioritario, seguido por las NSB y, en tercer lugar, el empoderamiento de

las mujeres. Para este segundo grupo de agencias las NSB siguen siendo uno de los sectores de actuación prioritarios, claramente para el caso de la cooperación asturiana, pero la importancia del sector de género y empoderamiento de mujeres marca la diferencia con las agencias incluidas en el primer grupo. Esta cuestión tiene vínculo directo con la reserva del 10% del presupuesto disponible, que ambas agencias establecen, para proyectos de organizaciones de mujeres y/o dirigidas al empoderamiento de las mismas o la incorporación de la equidad de género. Es interesante además destacar que, en la definición que ambas agencias realizan de esta prioridad sectorial, se apunta al necesario establecimiento de alianzas con organizaciones y movimientos de mujeres y feministas.

De esta forma, a la vista de los datos obtenidos, podemos concluir que, si bien teóricamente se defiende la necesaria multidimensionalidad de la pobreza y esta intenta plasmarse, en la CDHS, con la apertura a prioridades sectoriales como los derechos humanos, el medio ambiente o la promoción de la diversidad cultural, sigue existiendo una alta concentración de las actuaciones centradas en la dimensión social -NSB, a pesar de que puedan abordarse desde enfoques no asistenciales y más vinculados al enfoque de derechos- y la dimensión económica -a través del apoyo a proyectos productivos-. Además, nos encontramos con una concentración alta de los fondos en estos dos sectores, por lo que podemos afirmar que el resto de ámbitos sectoriales, más cercanos a las agendas que defienden los MSE, son en la práctica bastante residuales. Analizaremos con más detenimiento el caso del sector de gobernanza posteriormente, pero podemos concluir que CDHS vuelve a mostrarse más como una voluntad discursiva con dificultades de aplicación práctica.

Por otro lado, y en el sentido de identificar ideas aplicables a esta nueva agenda alternativa, podemos ver que el establecimiento de reservas presupuestarias, cuando se cumplen, parece mostrarse, como un elemento que refleja el compromiso de las agencias con el impulso de alguna de estas dimensiones, así como un elemento, que en cierta medida, puede garantizar esa multidimensionalidad. En este sentido, encontramos el ejemplo anteriormente mencionado de las agencias asturiana y vasca, pero también el de la agencia catalana, que establece en su Plan Director una distribución de fondos en la que cada sector debe concentrar como mínimo el 7% del presupuesto, ampliando este porcentaje al 15% en los sectores de gobernanza y empoderamiento de mujeres, por considerar que se trata de dos ámbitos de actuación que tienen una mayor capacidad de transformación de las estructuras sociopolíticas que gene-

ran desigualdad. Esta medida queda reflejada en una menor polarización de los porcentajes.

En resumen, encontramos en esta distribución sectorial otra posible dificultad para la presencia de los MSE, ya que esta concentración de los fondos en las dimensiones económica y social del desarrollo, tal y como comentábamos en puntos anteriores, parece alejarse de las agendas que defienden los MSE, más amplias, complejas y diversas.

No obstante, esto no significa que el ámbito económico y social sea ajeno a los MSE. Muy al contrario, afirmamos que estas formas de acción colectiva también integran estas dimensiones en sus agendas, aunque dentro de estrategias integrales y desde un enfoque coherente con sus valores emancipadores. En este sentido, la priorización sectorial de la cooperación descentralizada en el Estado español tiene una mirada más estrecha de lo deseable. Y además, si sumamos a esto la escasa relevancia de las líneas transversales -donde reside parte importante del enfoque político de las acciones impulsadas- y que ya apuntábamos en la clave anterior, podríamos llegar a la conclusión de que la perspectiva desde la que se impulsan estas prioridades podría no ser la más cercana a la que persiguen los MSE.

#### *4. Educación para el Desarrollo: oportunidad discursiva, falta de concreción en la práctica*

Todas las agencias analizadas establecen como líneas prioritarias de actuación la cooperación en los países del Sur y la educación para el desarrollo en el Norte<sup>81</sup>. Tal y como se ha expuesto en otros apartados de este libro, existe una diferencia clara en cuanto a los objetivos y las prioridades establecidas para ambas líneas, pudiendo abrir la ED, en sus enfoques más recientes, un marco más amplio para la participación de los MSE.

Habría que destacar que si bien la ED es considerada central para todas las agencias analizadas, el desarrollo de esta línea en los propios planes directores es desigual<sup>82</sup>. Parece que el marco teórico y el enfoque de las políticas de cooperación están estrechamente vinculados a los proyectos

---

<sup>81</sup> Se establecen fundamentalmente tres líneas prioritarias: desarrollo, acción humanitaria y educación para el desarrollo, siendo desarrollo y ED las de mayor centralidad, en la definición de los objetivos y prioridades de actuación de las agencias.

<sup>82</sup> Más adelante abordaremos también la desigual distribución presupuestaria entre líneas.

de desarrollo, apareciendo la ED como algo que responde a otros objetivos y funciona con otras dinámicas, encontrando dificultades para encajar y dar coherencia a ambas líneas. Esto, por ejemplo, se evidencia en que en algunas de las agencias las prioridades transversales son definidas desde el prisma de los proyectos de desarrollo, así como en las dificultades evidentes para incorporar estas a las propuestas de ED. En el caso de la Agencia vasca de cooperación, se establece una definición de prioridades transversales diferenciada para ambas líneas. También, a la hora de analizar los datos concretos, vemos que en el caso de ED la sistematización de los mismos siempre es más confusa, encontrando que en ocasiones, las acciones se organizan no tanto por el objetivo que persiguen o por el ámbito sectorial de actuación, sino por el tipo de iniciativa realizada (campañas, edición de materiales, etc.).

A pesar de estas dificultades, el análisis comparativo del marco teórico de ambas líneas nos permite afirmar que existen diferencias sustanciales entre lo que se consideran objetivos de la cooperación en el Norte y en el Sur globales. Así por ejemplo, mientras los objetivos de los proyectos de desarrollo están directamente vinculados a la erradicación de la pobreza y la promoción de procesos de DHS, los objetivos de la línea de ED están relacionados con la sensibilización y la educación para la toma de conciencia de la sociedad sobre las causas que generan desigualdad, la generación de ciudadanía crítica, la formación y la investigación, la profundización de valores de solidaridad y defensa de los derechos humanos, la participación, la incidencia política y la movilización, entre otras. Podemos decir, sin profundizar demasiado en este análisis, que encontramos una convivencia de elementos que caracterizan las diferentes generaciones de ED de manera simultánea -prioritariamente de la 4ª y la 5ª generación-<sup>83</sup>.

Pareciera por tanto, que la educación para el desarrollo en el Norte se convierte en un ámbito de la cooperación en el cual se podrían encontrar más cómodos los MSE, aunque nuestra conclusión sea en la práctica esto

---

<sup>83</sup> De manera muy esquemática, podemos decir que en la 1ª y 2ª generación, la ED se entendía como sensibilización desde un enfoque caritativo-asistencial; la 3ª generación nos acerca a un enfoque más crítico solidario, cercano a las Teorías de la Dependencia, y que considera que la ED tiene que incidir en las causas que explican la realidad de un mundo desigual; en la 4ª generación la ED aparece más vinculada a la educación global y al enfoque del desarrollo sostenible, y se centra más en los necesarios cambios en nuestras sociedades de consumo; y por último, en la quinta generación se entiende la ED más como un proceso educativo que busca generar conciencia crítica, promover una ciudadanía empoderada, activa, comprometida y movilizar a la sociedad para generar nuevos modelos sociales (Celorio y López de Munain, 2012).

no haya sido tanto así; consideramos que la potencialidad teórica ha encontrado, de nuevo, dificultades para concretarse en la práctica. Podemos ver que algunas agencias concretan su compromiso con la ED formulando estrategias específicas para esta línea. Nos gustaría brevemente tomar como ejemplo el caso de la Estrategia de Educación para el Desarrollo de las Islas Baleares 2011-2015, que consideramos nos muestra el claro potencial de los marcos teóricos con las agendas e identidad de los MSE, descrita en anteriores puntos de este libro, y cómo esta potencialidad parece diluirse en la definición de medidas y actuaciones concretas. Así, la Agencia balear, en la definición de su Plan Director, no se caracteriza por identificar a los MSE como sujetos estratégicos. En cambio, cuando analizamos esta Estrategia, encontramos que ya en su presentación, se hace referencia al carácter multidimensional de la actual crisis, y establece que para poder afrontar los retos que se presentan resulta “imprescindible la tarea que desde las ONG, los movimientos sociales y los actores públicos se está llevando a cabo para reforzar la conciencia de la ciudadanía haciéndola partícipe de una educación en valores transformadora de la sociedad que promueva la movilización social y la incidencia política” (Govern de les Illes Balears, 2011:3). Esta idea de la incorporación de los movimientos sociales queda reflejada en diferentes momentos de la Estrategia, cuando se dice que la ED, “atendiendo a su vocación de transformación social y de modelo de civilización, no puede ser un espacio privativo de las ONGD, sino que requiere la participación de los movimientos sociales y de otras instancias de la sociedad civil (ecologistas, feministas, pacifistas, sindicatos, etc.)” (Govern de les Illes Balears, 2011:29). Por otro lado, al definir los ámbitos de actuación de la ED, se identifica como prioritaria la incidencia política y la movilización social.

Frente al potencial de este marco de análisis, encontramos que la desaparición de los MSE se produce, por un lado, al concretar quiénes son los agentes directos de la estrategia, donde volvemos a definiciones más estándar de los mismos; y por otro, al concretar las medidas, en las cuales la participación de los MSE parece quedar relegada a una formulación genérica referida al incremento del número de agentes de la ED, sin establecer ningún tipo de medida específica para el trabajo junto con MSE. Éste es solo un ejemplo de los identificados en el diagnóstico ampliado que consideramos ejemplifica este salto entre la definición de los objetivos y la concreción de los mismos, en lo que a participación de los MSE se refiere.

Por otro lado, la información por sectores de actuación de la línea de ED es bastante menos exhaustiva que la línea de desarrollo, pudiendo identificar, en aquellas agencias de las que sí hay información sistematizada, que la sensibilización es el ámbito prioritario de actuación (73% de los fondos de la AECIB y 47% de la ACCD, según datos extraídos del diagnóstico realizado). La Agencia Vasca define cinco sectores prioritarios, incidencia política (incluyendo las campañas de movilización ciudadana y denuncia) (16%); innovación y creatividad metodológica (18%); investigación (24%); formación (20%); y comunicación, intercambio y aprendizaje colectivo (22%). Podemos ver que, también en este caso, el sector de incidencia política es el que ha recibido un menor porcentaje de fondos.

Así podemos afirmar, en primer lugar, que existe una diferenciación clara en los objetivos y el tipo de actuaciones descritas para cada una de las líneas, vinculando la ED, a grandes rasgos, con procesos de generación de ciudadanía crítica, y los proyectos de desarrollo, a la lucha por erradicar la pobreza. Por tanto, parece que esta división se aleja de la identidad y agenda de los MSE.

En segundo término, identificamos que la ED, sobre todo aquella más cercana a las propuestas de las últimas generaciones, amplía discursivamente las posibilidades de incorporación de los MSE como sujetos estratégicos, pero que esta idea queda diluida al no reconocerlos específicamente como sujetos estratégicos. Como veremos más adelante, esto tiene un vínculo directo con la no adaptación del tipo de requisitos y criterios de valoración a la realidad de estos sujetos y siendo prioritarias todavía, como decíamos, las acciones de sensibilización, frente a aquellas más dirigidas a la movilización y la incidencia política, por otro lado, más cercanas a la identidad de los MSE.

Con esto no queremos decir que no exista una participación de los MSE en las acciones de ED, porque sería no reconocer las diferentes experiencias de alianzas conjuntas entre ONGD y movimientos, -por ejemplo en torno a la soberanía alimentaria o los feminismos-, a las que haremos referencia en próximas claves, pero sí evidenciar que esta participación de los MSE del Norte global no se ha promovido de manera directa por la mayor parte de las administraciones analizadas, y que si se ha dado, ha sido por la voluntad de las organizaciones sociales directamente implicadas. La profundización y el conocimiento de las potencialidades y retos en estas relaciones, será un elemento que se pretende estudiar en fases posteriores de este proceso de investigación.

### ***5. Las prioridades geográficas: pobreza, vulnerabilidad y ámbito nacional como elementos definitivos.***

Todas las agencias analizadas realizan una selección de países prioritarios de actuación, proponiendo esta medida como estrategia para concentrar los recursos y mejorar el impacto y la calidad de las intervenciones. Los criterios empleados para esta priorización son bastante similares, estando presentes en todas ellas la priorización de países con altos niveles de desigualdad -según el IDH- y la presencia y experiencia de cada cooperación autonómica en los países seleccionados.

Algunas agencias incluyen criterios como la existencia de población migrante de esos países en la propia comunidad autónoma, o la alineación con las prioridades establecidas por la cooperación española. La cooperación catalana añade como criterio la existencia de capacidades endógenas en los países. Y la cooperación vasca amplía más estos criterios al incluir la presencia de sujetos activos y comprometidos con el DHS. Esta idea de centrar los esfuerzos en las zonas más empobrecidas queda recogida en el establecimiento de una reserva presupuestaria para proyectos en África que realizan una buena parte de las agencias estudiadas, variando este porcentaje entre el 20-25% del total de fondos distribuibles geográficamente.

Por otro lado, a pesar de que en algunas formulaciones se mencione no únicamente a los países, sino también a los pueblos o a las zonas geográficas, el país sigue siendo la referencia a la hora de establecer estas prioridades. Esto es evidente también en la definición de herramientas de Planificación por país, como son las Estrategias País o los Planes Operativos por País Prioritario. En algunas agencias se identifica la pertinencia de incorporar el enfoque regional, sobre todo haciendo referencia a actuaciones concretas, como el proceso de integración centroamericano o el apoyo a la Organización de Estados Iberoamericanos; y el enfoque multilateral, canalizado fundamentalmente a través de la aportación directa a diferentes programas de NNUU.

Por último, hay que decir que la vulnerabilidad es también el criterio fundamental a la hora de describir a las poblaciones sujeto de las intervenciones de desarrollo. Así, todas las agencias hacen referencia a la concentración de las actuaciones en la población más vulnerable, concretando algunas de ellas esta definición en sectores de población específicos, como pueden ser las mujeres, la población indígena, la población desplazada y refugiada, la infancia, etcétera. En ninguna de las agencias se hace referencia, por ejem-

plo, a criterios como el nivel de organización y/o la priorización de grupos de población que estén poniendo en prácticas agendas y propuestas alternativas de desarrollo, elementos que entendemos podrían ser potencialidades para multiplicar el impacto de la cooperación.

De este modo, podemos ver que esta priorización geográfica por un lado, invisibiliza las realidades organizativas existentes en las diferentes zonas de actuación y no ve éstas como potencialidades a la hora de tener en cuenta dónde concentrar los recursos; y por otro, dificulta el apoyo a estrategias globales, elemento que anteriormente hemos descrito como seña de identidad de muchos MSE.

No afirmamos que el ámbito local sea un ámbito de actuación ajeno a la realidad de los MSE, al contrario, la mayoría de ellos se vinculan con demandas cotidianas muy concretas de las personas que conforman las organizaciones -por ejemplo, la tierra para el caso de los movimientos campesinos-, pero sí constatamos que en sus agendas resultan prioritarias la articulación y la generación de alianzas, elementos que claramente no están circunscritos estrictamente al ámbito local y nacional.

#### ***6. ¿Quiénes se definen como los agentes prioritarios? Centralidad de lo administrativo, la capacidad de gestión y la experiencia.***

Más allá del reconocimiento que se haga, en los análisis de contexto o definición de enfoques de desarrollo, de la participación de diferentes agentes, todas las agencias analizadas establecen una definición más concreta, tanto en sus leyes como en sus documentos de planificación, sobre quiénes consideran que son los agentes prioritarios de cooperación.

Encontramos un consenso en definir a las administraciones públicas, las ONGD, las universidades y las organizaciones sindicales como agentes en todas ellas. Asimismo las organizaciones empresariales son identificadas como tales, en todas las agencias, exceptuando la asturiana y la vasca. Además se puede encontrar toda una multiplicidad de agentes mencionados en las distintas agencias, desde organismos multilaterales, colegios profesionales, movimiento asociativo juvenil y centros de ocio, hasta organizaciones de personas migrantes, fondos de cooperación y confesiones religiosas, entre otros.

En primer lugar, nos resulta destacable que no se mencione específicamente a los MSE en ninguna de las agencias, sobre todo si tomamos en cuenta las cuestiones abordadas en anteriores puntos y la amplitud de muchas de las categorizaciones realizadas. Además, no se ha considera-

do únicamente a las ONGD y a la administración pública como agentes prioritarios, sino que se ha incluido, por ejemplo, a las organizaciones sindicales -sobre las nos detendremos en próximos puntos- y a las organizaciones empresariales<sup>84</sup>.

Debemos mencionar explícitamente el caso de la cooperación de la Agencia vasca, ya que en su Plan Director complementa lo establecido a este respecto por la Ley de Cooperación vasca, que realizaba una definición de los agentes de cooperación en los términos anteriormente mencionados. Así el Plan dice que resulta fundamental, para una cooperación con identidad transformadora, quiénes se definen como sus agentes, y por eso, se reconoce la importancia de incorporar a esta definición a los sujetos de transformación, bien como agentes directos de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco -movimiento campesino, de mujeres, indígena, sindicatos, poderes locales, etc.- o bien a través del acompañamiento a otras entidades que puedan fortalecerlos -vinculadas con el desarrollo, la cooperación, la incidencia...- (Gobierno Vasco, 2008). En definitiva, se plantea una apertura de los agentes tradicionales de cooperación y define la necesidad de establecer procesos específicos de fortalecimiento de estos sujetos identificados.

Consideramos que este reconocimiento explícito constituye una de las señas de identidad de la cooperación vasca, y la sitúa como la agencia que realiza una apuesta más evidente en el fortalecimiento de los MSE, aspecto que veremos en las próximas claves.

Por último queremos ahondar en la definición de agentes prioritarios, prestando atención a cuáles son los requisitos que tienen que cumplir las entidades para tener acceso a las líneas de subvenciones públicas. En este sentido, todas las agencias establecen la obligatoriedad de que la entidad esté inscrita en el Registro de Organizaciones correspondiente. Esta inscripción y los requisitos para la entidad solicitante descritos en las correspondientes órdenes de convocatoria, hacen referencia fundamentalmente a las siguientes cuestiones:

- requisitos de carácter administrativo, como estar legalmente constituida, disponer de sede o delegación central en la comunidad autónoma

---

<sup>84</sup> La participación de las empresas y organizaciones empresariales en cooperación será abordada con más detenimiento en el capítulo III de este libro, en el cual se identifica a estas como agentes con un peso cada vez mayor en las políticas de cooperación. El reconocimiento de las empresas como agentes en cuatro de las seis agencias analizadas, y el establecimiento de herramientas específicas para ellas, como son los convenios de cooperación directa en el caso de la AACID, o la línea de subvención específica para empresas en el caso de la ACCD, parecen mostrar con claridad que parte de la cooperación descentralizada analizada refuerza tal hipótesis.

correspondiente o estar al corriente del pago de las obligaciones tributarias o de la seguridad social;

- requisitos relacionados con las capacidades, como disponer de una estructura que garantice el cumplimiento de los objetivos;
- y requisitos relacionados con la experiencia, a través de la acreditación de la realización de proyectos en el ámbito de cooperación para el desarrollo o haber justificado subvenciones o ayudas recibidas previamente.

Por otro lado los proyectos de la línea de desarrollo deben contar con una contraparte o socio local, entidad a la cual también se le solicita la inscripción en un registro de entidades del país correspondiente<sup>85</sup>.

Consideramos que este tipo de requisitos nos remiten directamente a la priorización de entidades profesionalizadas, que puedan responder a todas las exigencias y entramado administrativo que supone la gestión de fondos públicos de cooperación y que puedan garantizar la eficacia de las intervenciones -cuestión que ampliaremos en una clave siguiente, al analizar los criterios de valoración-.

En definitiva, consideramos que se va confirmando la hipótesis que avanzábamos en puntos anteriores, de que el desencuentro entre la CDHS no se da tanto en el plano teórico como en la práctica, al no reconocer explícitamente a los MSE como agentes prioritarios y, por tanto, no incorporar en la definición de las lógicas administrativas que concretan las políticas elementos que puedan facilitar la participación natural de estos sujetos.

### ***7. Participación, gobernanza y sociedad civil: eficacia y marco estrecho de los espacios y proyectos.***

Como comentábamos en la primera de éstas claves, la participación se convierte en principio fundamental a la hora de definir el modelo de cooperación propuesto por estas agencias. La participación es un elemento constitutivo de cualquier proceso de DHS, y se convierte por tanto en un criterio estratégico, transversal y sectorial.

---

<sup>85</sup> Algunas agencias establecen como salvedad que las entidades locales pueden no estar inscritas en el propio país en el cual se va a ejecutar el proyecto, cuando haya vulneración clara del derecho de asociación. No hemos encontrado ningún caso en el que se flexibilice este criterio de la constitución legal.

Podemos decir que en todas las agencias analizadas esta participación aparece recogida en un doble sentido. En primer término, vinculada a la eficacia y al éxito de los procesos de desarrollo; así, existe un consenso generalizado sobre la necesaria participación de la población destinataria o sociedad civil en sus propios procesos de desarrollo, que deben ser apropiados por ésta para que se puedan lograr sus objetivos. En el discurso, no todas las agencias profundizan de la misma manera en esta idea, centrándose algunas más en cuestiones como la apropiación, el empoderamiento y la participación en todos los procesos de toma de decisiones, y otras reduciendo estos procesos de desarrollo a los proyectos, y vinculando esta participación a la necesaria presencia de la población en todas las fases de los mismos.

Al mismo tiempo, por otro lado, la participación aparece como elemento fundamental de lo que se nombra en las diferentes agencias como gobernabilidad (AEXCID); fortalecimiento democrático y participación (AECIB y AACID); gobernanza (ACCD y AACD); o poder local (AVCD). Con estos conceptos se hace referencia fundamentalmente a tres cuestiones: el fortalecimiento de las instituciones y de las estructuras de las administraciones locales; la puesta en marcha de herramientas que puedan garantizar procesos participativos y democráticos; y el fortalecimiento de la sociedad civil y de sus organizaciones para que se pueda llevar a cabo esta participación. En algunas agencias se incide más en la necesaria transparencia, eficacia, democratización y rendición de cuentas de la administración pública, y se destaca el valor añadido que la cooperación descentralizada puede aportar en la promoción de procesos de descentralización o en la transferencia de conocimientos administrativos. En otras, se asigna un mayor peso a la participación como derecho, a la promoción de procesos de empoderamiento y al fortalecimiento de la sociedad civil.

Resulta interesante detenernos en esta última idea, que nos lleva a cuestionarnos directamente sobre quiénes se definen como sujetos de esa participación. Encontramos un acuerdo en todas las agencias en torno a ese concepto de sociedad civil, añadiendo en algunos casos “y sus organizaciones”. Una parte de las agencias se queda en una descripción genérica, sin entrar a explicitar o priorizar, por ejemplo, la participación organizada frente a la individual, o a quiénes se considera organizaciones fundamentales.

Otras, como la agencia de cooperación asturiana, en la definición transversal del enfoque participativo, definen la importancia de apoyar iniciativas de la sociedad civil y de los movimientos sociales comprometidos en procesos educativos, con el objetivo de fortalecer una ciudadanía conscien-

te. Esta importancia otorgada a la participación se refleja también en la definición de dos de sus Estrategias, las de Género y Pueblos indígenas, recogiendo en la primera de ellas la importancia de las organizaciones de mujeres en los procesos de empoderamiento, así como la necesaria articulación y alianza con organizaciones y movimientos de mujeres y feministas del Norte y del Sur; igualmente, en la Estrategia de Pueblos indígenas, se produce una identificación entre pueblos, organizaciones y movimientos indígenas, y se apuesta por el fortalecimiento de sus capacidades individuales y organizativas y el acompañamiento a procesos de incidencia y denuncia, entre otras cuestiones.

La Agencia catalana, por su parte, identifica, cuando hace referencia a la promoción de la gobernanza, la importancia de fortalecer capacidades y liderazgos de aquellos agentes con capacidad de transformación de las estructuras que generan desigualdad, identificando entre otros, a los movimientos feminista y campesino y a las poblaciones indígenas (Generalitat de Catalunya, 2007).

Por último, la Agencia vasca, realiza una apuesta clara por la sociedad civil organizada, en el marco de la transversal *capacidades locales, participación y organización*. Se identifica la organización como motor de cambio, y se identifica a los movimientos sociales como sujetos de los procesos de desarrollo endógenos y democráticos. Del mismo modo, se incide en la importancia de una sociedad civil activa, participativa y organizada, convirtiendo en objetivo central el fortalecimiento de la misma (Gobierno Vasco, 2008).

El concepto “sociedad civil” será también empleado cuando se haga referencia a las iniciativas en el Norte (ED), aunque en muchos casos el criterio de la organización de la misma se diluya y encontremos que cuando se hace referencia a esa sociedad civil organizada se esté incluyendo casi exclusivamente a las ONGD o lo que es nombrado en alguna ocasión como *movimiento de solidaridad*.

Todas estas ideas sobre la participación tienen su plasmación en las tablas de valoración de los proyectos, o lo que podemos definir como la adecuación de un marco teórico, en ocasiones rico, al marco estrecho de los proyectos. Así encontramos que la participación en estas tablas nos remite directamente a la primera de las ideas que mencionábamos anteriormente, la participación en todas las fases del proyecto, dejando de hablar de sociedad civil y volviendo a centrarnos en poblaciones destinatarias-beneficiarias -o sujeto, en algún caso-.

Así, encontramos criterios de valoración que van desde la concreción de los criterios de selección de la población destinataria, hasta la elaboración de diagnósticos participativos, pasando por el empleo de herramientas como el análisis de actores, la participación prevista de la población en las diferentes actividades, el grado de apropiación del proyecto y los criterios que garantizan la sostenibilidad de las actividades al finalizar el apoyo económico. En ninguna de las tablas analizadas se valora positivamente la participación de movimientos sociales en el proyecto o la sinergia del proyecto con agendas o propuestas desarrolladas por estas organizaciones.

En algunas agencias, como por ejemplo, la asturiana y la vasca, se valora positivamente al aval o participación de alguna institución local representativa de la población, pero la formulación parece hacer referencia más a la viabilidad institucional de los proyectos que al apoyo de otro tipo de organizaciones sociales. Y en el caso de la ED se incluyen definiciones genéricas como el vínculo con otras campañas y redes, pero sin incidir particularmente en la necesidad de trabajar desde agendas conjuntas con los MSE.

Si a esto le unimos la falta de concreción de los criterios transversales, podemos decir que encontramos que los elementos fundamentales tenidos en cuenta, a la hora de valorar las solicitudes presentadas, tienen más que ver con una participación de carácter instrumental.

Por último, en este diagnóstico se ha querido realizar un análisis de los consejos de cooperación. Todas las cooperaciones analizadas cuentan con un Consejo, como órgano consultivo y participativo, que realiza labores de seguimiento y control sobre las políticas de cooperación. Los consejos son considerados como los espacios prioritarios para canalizar la participación de la sociedad de cada comunidad autónoma en las políticas de cooperación impulsadas por su administración.

Destacamos de este aspecto dos elementos: el primero de ellos, y vinculado con la idea de participación que abordábamos anteriormente, que las funciones a realizar tienen un carácter principalmente técnico, muy apegadas a la labor de la administración pública, dejando poco espacio en la definición de las mismas a las iniciativas que surjan de las propias entidades que conforman el Consejo.

Además la participación es por representación, estableciendo cada administración el número de personas y entidades que pueden formar parte del mismo. Este sería el segundo elemento destacable, ya que nos encontramos

con consejos compuestos mayoritariamente por administraciones públicas y ONGD, junto con la participación, en la mayoría de ellos, de las organizaciones sindicales, empresariales y universidades, y que no reconocen la participación de movimientos sociales. Algunos consejos, como el asturiano, dejan abierta la opción de que participen otras entidades que trabajen en el ámbito de la solidaridad, pero en general la composición de estos consejos es coherente con la definición de los agentes realizada, y que hemos mencionado en la anterior clave.

En conclusión, podemos ver que, en general, si bien dentro de las definiciones de los marcos teóricos de referencia se realiza un reconocimiento a la necesaria participación de la sociedad civil, y en algunas agencias se realiza un reconocimiento explícito a la participación de los MSE, en general la participación queda circunscrita al ámbito de los proyectos. Por otro lado, y centrándonos en los consejos, como órganos que se definen como prioritarios para promover la participación en el Norte, vemos que estos no facilitan -ya desde la definición de sus funciones-, un espacio de diálogo para construir conjuntamente la agenda de cooperación de las administraciones, sino más bien parecen convertirse en espacios técnicos centrados en el seguimiento y control de la ejecución de las políticas.

Además, los MSE no forman parte de estos órganos, con lo cual podemos decir que, desde el propio enfoque de participación propuesto por estas agencias cercanas a la CDHS, existen dificultades evidentes para promover una participación de los MSE desde el diálogo y la alianza política.

### ***8. El proyecto de desarrollo y las ONGD: herramienta y agentes fundamentales***

La cooperación impulsada por las administraciones públicas analizadas se ha dotado de diferentes modalidades, líneas, instrumentos y herramientas que dan cuerpo a un, en ocasiones, complejo entramado administrativo que organiza la gestión de los presupuestos destinados a cooperación. En el diagnóstico ampliado se analizan con más detalle estas cuestiones, y en los cuadros anexos podemos encontrar parte de esta información de manera resumida. En este momento nos interesa caracterizar cuál ha sido la vía prioritaria para gestionar los presupuestos de cooperación; así podemos decir que la mayoría de fondos se han canalizado a través del proyecto de desarrollo, gestionado por una ONGD<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> En el caso de la línea de desarrollo, una entidad solicitante y una entidad local, del país de ejecución.

Esto, por tanto, nos remite a la priorización de la cooperación indirecta, a través de otras entidades ajenas a la administración pública, mayoritariamente ONGD, frente a la cooperación directa; a la priorización de las convocatorias públicas anuales y a los procedimientos de concurso como vía para conceder las diferentes subvenciones; a la centralidad de los proyectos de desarrollo frente a los de ED, existiendo diferencias notables entre el presupuesto destinado a cada una de las líneas y los límites de subvención máxima establecidos -remitimos de nuevo a los cuadros-; y la priorización de los proyectos de cooperación como herramienta fundamental.

Centrándonos en este último aspecto los proyectos de desarrollo son iniciativas con una duración de entre 12 y 24 meses, que son solicitados por una entidad del Norte y ejecutados por otra entidad o contraparte en el Sur. Algunas agencias, como la andaluza, la catalana y la vasca, han desarrollado otro tipo de herramientas, como los Programas de cooperación, los cuales, entre otros elementos de interés, amplían el período de ejecución de las iniciativas y la subvención destinada a las mismas. Nos interesa en este caso centrarnos en los proyectos de desarrollo por ser la herramienta prioritaria común a todas las agencias analizadas, y fundamentalmente para constatar un elemento que venimos planteando en puntos anteriores, y que no es otro que el peso de los criterios técnicos en la valoración de las distintas líneas de subvención analizadas.

Si bien no encontramos referencias directas al necesario uso del Enfoque de Marco Lógico en los decretos que regulan estas ayudas, podemos decir que este enfoque se encuentra presente en todas las fases de los proyectos, desde la formulación hasta el seguimiento de los proyectos aprobados. La matriz de planificación es una herramienta fundamental y con ella la necesaria definición de objetivos, resultados, actividades e indicadores que describan con la mayor claridad posible el proyecto presentado.

Así como en la presencia de los criterios transversales en las tablas de valoración encontrábamos una clara evaporación de los mismos, los criterios técnicos adquieren una presencia central, fundamentalmente articulados en torno a conceptos como la eficacia, la coherencia, la calidad en la formulación técnica de la propuesta y la viabilidad económica de los proyectos, a través de la definición de presupuestos y recursos necesarios.

Si nos centramos en qué criterios se valoran de las entidades solicitantes -y locales, para el caso de proyectos de desarrollo-, podemos ver que la puntuación que se asigna a esta cuestión es la que más peso tiene sobre el total

de puntos, después de los criterios técnicos (AACD 25%; ACCD 30%; AECIB 22%; AEXCID 20%; AVCD 28%). Fundamentalmente se valoran cuestiones vinculadas con la experiencia, la capacidad y solvencia, directamente relacionadas con la gestión de proyectos de cooperación.

Algunas agencias incluyen entre los elementos a valorar la base social de las entidades, el número de personas socias y/o voluntarias, y la participación en redes o coordinadoras. En el caso de las referencias a la base social, consideramos que ésta nos remite a esa doble identidad con la cual se busca definir a las entidades de cooperación (sobre todo ONGD): como movimiento de solidaridad, con participación y base social, y como entidades profesionalizadas que puedan garantizar la eficacia y dar respuesta a las demandas de la administración. En este caso, revisando los criterios definidos en todas las tablas, podemos decir que se priorizan los criterios más técnicos, siendo bastante residual la puntuación obtenida para los criterios de implantación social. Por otro lado, como decíamos, en algunas agencias se valora positivamente la participación en redes y coordinadoras, aunque en todos los casos parecen estar circunscritas al ámbito de la cooperación. No se incluye la valoración de criterios referidos, por ejemplo, a la participación activa en otros espacios sociales no vinculados con la cooperación o el establecimiento de alianzas y trabajo conjunto con los MSE.

Si nos centramos en las tablas de valoración de los proyectos de ED podemos ver que éstas responden a una lógica bastante similar a la de los proyectos de desarrollo, valorando positivamente criterios relacionados con la experiencia y la calidad técnica de la propuesta. La Agencia vasca es de todas las analizadas la que establece unos criterios de valoración bastante diferenciados entre ambas líneas (cooperación y ED), definiendo cuestiones como la dimensión política, cultural y pedagógica del proyecto. En esta tabla, si bien no se menciona directamente a los MSE, si se valora positivamente que el proyecto forme parte de campañas llevadas a cabo en red a nivel local, nacional o internacional o que se posibilite la implicación, colaboración o consorcios con diferentes colectivos y organizaciones sociales de la Comunidad Autónoma.

La priorización de la eficacia y la eficiencia están también presentes en todos los requisitos de seguimiento y evaluación explicitados en los decretos reguladores de ayudas, que nos remiten a diferentes informes de ejecución de actividades y financiera con los cuales acreditar el cumplimiento de los

objetivos y actividades de los proyectos<sup>87</sup>. Se regula, entre otras cuestiones, las modificaciones que se consideran sustanciales y sobre las que hay que informar a las agencias; el tipo de justificación económica para cada tipo de gasto; la necesaria visibilidad del aporte económico de la agencia en la ejecución de las actividades; y/o la obligatoriedad de someter los proyectos financiados a procesos de evaluación impulsados por la propia agencia o por entidades externas.

Consideramos, por tanto, que todo este armazón técnico, concretado tanto en los criterios que definen el tipo de entidades, como en el tipo de proyecto y los requisitos de justificación establecidos, nos remiten claramente a una priorización de la eficacia, y de lo medible. Esto parece redundar en la hipótesis de que la implementación práctica de las políticas de cooperación, incluso de aquella más cercana a la CDHS, parece no encajar ni tampoco con los modelos organizativos ni con las identidades de los MSE, ni con las complejidades y ritmos de los procesos de empoderamiento o transformación de estructuras que generan desigualdad. No queremos con esto decir que la planificación o la gestión eficiente de los recursos sean elementos ajenos a los MSE, porque no sería cierto, pero sí que la cooperación vincula esta planificación al cumplimiento de objetivos en el corto plazo, a una rendición de cuentas priorizando los elementos técnicos y financieros -y no valorando otro tipo de impactos- y que para ello se dota de todo un lenguaje propio, ajeno a la mayoría de los MSE<sup>88</sup>, y que por tanto dificulta la participación natural de estos.

### *9. Iniciativas de interés identificadas: el caso de las organizaciones sindicales*

Tal y como venimos planteando en las anteriores claves, la cooperación descentralizada realiza una definición de los agentes prioritarios de cooperación en la que, además de las administraciones públicas y las ONGD -principales entidades en la ejecución de fondos-, se incluía en

---

<sup>87</sup> El desarrollo de estas cuestiones en las diferentes agencias, y el grado de complejidad existente en muchas de ellas para la justificación de las subvenciones, ha llevado a que éstas elaboren diferentes manuales o guías, explicando bajo qué criterios se deben elaborar estos informes.

<sup>88</sup> En los talleres de los estudios de caso realizados, con LVC y MMM, y que como hemos indicado anteriormente, se incluirán en el Cuaderno de trabajo 60, de próxima publicación, algunas de las personas participantes identificaban que la creciente tecnificación de la cooperación suponía para las organizaciones intensos debates sobre el nivel de profesionalización de las mismas, identificando en algunos casos tendencias a la “oenegización” de los movimientos, o llegando incluso en algún momento a tener que contratar una consultora externa para poder formular alguna de las iniciativas.

esta definición a las organizaciones sindicales, universidades, y en algunos casos, a las organizaciones empresariales. Nos ha parecido pertinente realizar una breve mención al caso de las organizaciones sindicales, si bien esta cuestión podría ser una línea de estudio en sí misma.

Más específicamente, en el diagnóstico se ha podido identificar la existencia de distintas herramientas de cooperación que a través del apoyo directo a estas organizaciones, buscan promover el fortalecimiento de las mismas. Esto deja fuera del análisis la cooperación que algunos de los sindicatos gestionan a través de sus ONGD, porque consideramos que estas se adaptan a los requisitos establecidos para las entidades solicitantes en las distintas convocatorias y de hecho, tienen una gran experiencia en la gestión de fondos públicos.

Nos ha interesado, por tanto mencionar, la existencia de iniciativas de apoyo directo a las organizaciones sindicales. En concreto, nos referimos a los Convenios marco y específicos firmados entre la cooperación andaluza y los sindicatos CCOO y UGT de Andalucía; a la línea específica de subvenciones para sindicatos, asociaciones profesionales agrarias y entidades dependientes, de la Agencia catalana; y al Programa Asturiano de Derechos Humanos en Colombia.

En primer lugar, del análisis de los convenios apoyados por la Agencia andaluza, extraemos los siguientes elementos de interés:

- por un lado, que se trata de convenios de cooperación directa, por tanto explicita una voluntad política de apoyo a estas entidades;
- por otro lado, se reconoce la particularidad de las agendas, actividades y formas de organización de los sindicatos, lo que lleva a proponer otro tipo de herramientas más adaptadas a las mismas;
- en tercer lugar, se prioriza como objetivo el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, fundamentalmente del Sur, a través de diversidad de actuaciones que van desde la construcción de herramientas de planificación y comunicación, hasta el establecimiento de espacios de encuentro e intercambios, el apoyo a infraestructuras y equipamiento; o la puesta en marcha de procesos formativos, entre otras;
- y por último, porque los criterios técnicos y la calidad de la formulación parecen no ser elementos tan centrales a la hora de definir estos apoyos, no estando esta idea en contradicción con la definición de criterios de seguimiento y justificación de estas ayudas.

En el caso de la Agencia catalana, ésta establece convocatorias específicas por actores, entre ellas una para las organizaciones sindicales. Resulta relevante en este caso destacar, por un lado, el reconocimiento, por parte de la ACCD de la necesidad de adaptar las herramientas a las agendas y prioridades de los distintos actores; y por otro, que esta adaptación se plasma fundamentalmente en el establecimiento de sectores específicos de actuación, como las acciones de fortalecimiento sindical, las acciones o campañas de denuncia y protesta o la participación del sindicalismo como elemento de buen gobierno, entre otras.

Finalmente hemos querido destacar el Programa Asturiano de Derechos Humanos en Colombia, que se define como un programa de refugio temporal para aquellos grupos de sindicalistas y defensores/as de derechos humanos cuya vida se encuentran en riesgo por el ejercicio de su labor sindical o militante. Éste es un programa que nace a solicitud de las organizaciones sindicales colombianas, y que tanto por la metodología, los objetivos y los colectivos y entidades que han tomado parte en el mismo, consideramos que resulta de interés para el estudio.

El análisis de estas experiencias nos permite concluir que la incorporación de otros agentes, debe partir de un apoyo político explícito, del reconocimiento de la importancia de sus agendas y propuestas, y del compromiso con su fortalecimiento. Si tal y como constatábamos anteriormente, uno de los principales motivos que han provocado la escasa participación de los MSE en la cooperación más cercana al DHS ha sido el no reconocimiento de los mismos como sujetos prioritarios y la no adecuación de las herramientas y procedimientos a los mismos, el caso de las organizaciones sindicales nos muestra que existen experiencias, en algunas agencias, en las que han puesto en marcha “otras maneras diferentes” de trabajar “con otros agentes diferentes”. Por tanto, tal y como venimos proponiendo a lo largo de este libro, la incorporación de otros sujetos requiere, necesariamente, explorar nuevos instrumentos y herramientas al margen de aquellos más tradicionales, que partan de la priorización de las agendas y del fortalecimiento de estos sujetos.

### ***10. Los convenios de cooperación directa: termómetro del compromiso institucional con los MSE***

Las siguientes tres claves hacen referencia a la presencia concreta de los MSE identificada en las agencias estudiadas. Nos ha interesado especialmente centrar nuestro análisis en el caso de la cooperación directa, no tanto por el volumen de fondos gestionados -ya decíamos anteriormente que la mayoría de fondos se han gestionado a través de coope-

ración indirecta vía subvenciones-, sino porque consideramos que es una modalidad, que al depender más directamente de la voluntad de las administraciones, que son quienes participan de la definición de las iniciativas desde el principio, y permitir una mayor flexibilidad en cuanto a los requisitos técnicos, puede ser más favorable a la participación de los MSE y mostrar, por tanto, el grado de compromiso de cada administración en este sentido.

Por otro lado, debemos recordar las cautelas metodológicas planteadas en el primer punto de este apartado, sobre todo las relacionadas con el acceso a la información, que en el caso de la cooperación directa resulta a veces más complicado. Dicho esto, del análisis realizado se ha podido identificar que los MSE han recibido apoyo de las agencias asturiana, catalana y vasca.

**Cuadro 2. Cooperación directa con MSE**

	AACD	ACCD	AVCD
Movimiento campesino	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escuela Nacional Florestan Fernandes-MST, Brasil</li> <li>- CEPATEC-MST, Brasil</li> <li>- Escuela de Agroecología del MOCASE-VC, Argentina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vía Campesina, África subsahariana</li> <li>- Escuela Nacional Florestan Fernandes -MST, Brasil</li> <li>- REDSAG-Red Nacional para la defensa de la Seguridad y la Soberanía Alimentaria, Guatemala</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sindicato EHNE, miembro de LVC, Euskal Herria</li> <li>- Escuela Nacional Florestan Fernandes - MST, Brasil</li> <li>- CEPATEC-MST, Brasil</li> <li>- Comité de Unidad Campesina-CUC, Guatemala</li> <li>- Fundación Grain</li> </ul>
Movimiento feminista	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Movimiento Manuela Ramos, Perú</li> <li>- Movimiento Salvadoreño de Mujeres, El Salvador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marcha Mundial de las Mujeres, internacional</li> <li>- Movimiento de la Ruta Pacífica de las mujeres, Colombia</li> <li>- Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género, Sudamérica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marcha Mundial de las Mujeres</li> <li>- Asociación Civil La Cuerda, Guatemala</li> <li>- Centro de Comunicación Virginia Wolf</li> </ul>

Organizaciones indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Colombia</li> <li>- CONAIE- Confederación de Nacionalidades Indígenas, Ecuador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- I Cumbre Continental de Mujeres indígenas</li> <li>- IV Cumbre de Pueblos Indígenas Abya Yala</li> </ul>	
Otros movimientos		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minga ciudadana, Ecuador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Associacao Nacional de Atingidos por Barragens -ANAB, organiza a las personas afectadas por las represas, Brasil</li> <li>- FEDAEPS- Fundación de Estudios, Acción y Participación Social Ecuador</li> <li>- Asociación Hegoa, para el apoyo al fortalecimiento MMSS (Estrategia País Guatemala), Guatemala</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Además en el caso de la Agencia catalana debemos mencionar la existencia de una línea de subvenciones específicas para el apoyo a la participación de entidades catalanas y sus socias africanas, en el Foro Social Mundial celebrado en Nairobi, en 2007.

A nuestro entender de interés destacar la existencia de estos apoyos, al margen del peso relativo que tengan en el presupuesto total gestionado por estas administraciones. Es por eso que hemos priorizado aportar la información referida a las entidades que se han apoyado, más que al número de iniciativas o el presupuesto asignado a las mismas (información que sí se detalla algo más en el diagnóstico ampliado).

A pesar de esto, y por tener una referencia algo más concreta sobre el peso de los convenios en el total del presupuesto, hacemos una breve mención al caso de la cooperación vasca, ya que al ser el fortalecimiento de los movimientos sociales una línea estratégica de actuación definida para la cooperación directa, se cuenta con información estadística más detallada.

Según datos elaborados por la propia AVCD, del total de fondos ejecutados en el período 2008-2010, el 13,05% se ejecutó a través de la modalidad de cooperación directa, y de estos, el 23% se destinó a la línea de fortalecimiento de movimientos sociales. Si incluimos el año 2011 en el análisis, podemos ver que de un total de 69 convenios aprobados, 15 estuvieron directamente vinculados a los MSE, suponiendo por tanto el 21,73% del total de iniciativas, y el 26,76% de los fondos (5.757.357 euros).

Para finalizar, extraemos dos conclusiones generales del análisis de la cooperación directa con MSE desarrollada por estas agencias. En primer lugar, podemos ver una cierta concentración de esta cooperación a nivel de sujetos -prioritariamente campesino, feminista e indígena- y de organizaciones, por ejemplo con presencia en las tres agencias del MST, así como de la MMM y LVC en dos de ellas. Y en segundo lugar, si bien el volumen de convenios directos y de fondos identificados ejecutados directamente por MSE muestran un peso porcentualmente bajo con relación al volumen total de fondos y de iniciativas apoyadas, la existencia de los mismos nos permite obtener un indicador cualitativo que nos habla del interés político de algunas de las administraciones analizadas por llevar a la práctica esa participación de los MSE en las políticas de cooperación. Esto podría reflejar, a nuestro entender, una cierta coherencia discursiva y práctica en las tres agencias mencionadas, que con diferente nivel de intensidad y profundidad, identificaban a los MSE como sujetos estratégicos para sus políticas.

### *11. Los proyectos de cooperación y de ED: experiencias con el movimiento campesino, el movimiento feminista y los pueblos indígenas.*

Tal y como se ha explicitado al inicio de este apartado, el análisis concreto de las resoluciones de subvención y memorias no nos ha permitido obtener un mapa completo de los proyectos en los cuales han participado los MSE, fundamentalmente porque la información disponible era muy esquemática -título, organización solicitante, país de ejecución y presupuesto-. En el caso de los proyectos de desarrollo, en la mayoría de los casos, la información disponible no permitía identificar quién había sido la entidad local que ejecutaba el proyecto.

En todo caso, y teniendo en cuenta que en la segunda fase del proceso de investigación se profundizará en alguno de los proyectos identificados, todas las claves presentadas previamente ya indicaban que la participación iba a ser en todo caso minoritaria, tanto por la definición de los requisitos de las entidades que pueden solicitar ayudas como por los criterios defini-

dos en las tablas de valoración de las propuestas, en ninguna de las cuales se establecían medidas específicas para la participación de MSE.

Se aporta algo más de información de cada agencia a este respecto en el diagnóstico ampliado, pero el análisis realizado nos indica que las agencias catalana y vasca son las que concentran el mayor número de proyectos en los cuales encontramos a los MSE, aunque ésta siga siendo una participación minoritaria en las líneas de ayudas y subvenciones ordinarias. Por tanto, el análisis realizado, fundamentalmente de estas dos agencias, nos permite extraer las siguientes conclusiones -sobre algunas de las cuales se seguirá profundizando en la segunda fase de este proceso de investigación-:

- La presencia o no de MSE parece tener que ver directamente con la iniciativa de las propias ONGD y con su experiencia en el acompañamiento a los MSE, más que con medidas asumidas por las administraciones. Así identificamos, por ejemplo, diferentes proyectos en la línea de desarrollo, vinculados a los MSE que son apoyados por organizaciones con una larga trayectoria de alianza con estas formas específicas de acción colectiva, como Mugarik Gabe, Mundubat, Bizilur, Paz con Dignidad, Entrepueblos, etcétera. En el caso de ED, la participación directa de los MSE como entidades solicitantes podemos decir que es casi inexistente, aunque se identifican iniciativas en las cuales participan en alianza con las ONGD.
- Principalmente, en la línea de desarrollo, se identifican proyectos que trabajan en el fortalecimiento del movimiento campesino, movimiento feminista y movimiento indígena. En el caso de la ED, fundamentalmente, encontramos proyectos dirigidos al trabajo en torno a la soberanía alimentaria y redes de consumo; movimiento feminista y violencia contra las mujeres; y proyectos de economía social y solidaria.
- En cuanto a la cooperación vasca, tenemos que destacar tres elementos. Por un lado, la participación directa en la convocatoria de proyectos del movimiento ecologista, Ekologistak Martxan y del movimiento campesino, a través del sindicato agrario EHNE-Bizkaia. En este último caso, EHNE-Bizkaia, organización miembro de La Vía Campesina, ha gestionado proyectos tanto en la línea de desarrollo como en la de ED. Este apoyo al movimiento campesino queda fortalecido, en segundo lugar, por la presencia de Bizilur - Asociación para la Cooperación y Desarrollo de los Pueblos, organización aliada de LVC y que trabaja directamente con el movimiento social campesino, con lo

cual la presencia de un número importante de proyectos dirigidos a fortalecer al movimiento campesino y la soberanía alimentaria podría ser una de las señas de identidad de la AVCD identificadas. En tercer y último lugar, merece una mención especial el caso de Guatemala, que concentra un volumen importante de iniciativas dirigidas al fortalecimiento del movimiento campesino, feminista e indígena. Si bien en el primer punto afirmábamos que la presencia o no de los MSE en las convocatorias públicas está directamente relacionado con la experiencia y las alianzas de las ONGD con estos sujetos, en este caso concreto podemos ver como esta voluntad de las ONGD queda fortalecida con la formulación de una Estrategia País Guatemala que prioriza el fortalecimiento de los movimientos sociales del país como objetivo estratégico.

La última de los doce claves recoge algunas características de esta Estrategia, como instrumento novedoso y de interés para el presente análisis.

### *12. Estrategia Vasca de cooperación en Guatemala: movimientos sociales como sujetos de transformación.*

Nuestra última clave se centra en una breve mención a la Estrategia Vasca de cooperación en Guatemala, por ser un instrumento que se centra en el fortalecimiento de los movimientos sociales como sujetos de transformación y que, por tanto, puede ser una experiencia referencial para la construcción de esta nueva agenda alternativa vinculada al fortalecimiento de los MSE.

Esta Estrategia tiene como objetivo establecer las prioridades de actuación de la cooperación vasca en el país, y al contrario que otros documentos de esas características, establece esta priorización no tanto por los ámbitos de actuación sino por los sujetos considerados prioritarios, como vía para lograr un mayor impacto en claves de transformación: “La respuesta pasa por situar el eje de la Estrategia en los sujetos y no en las áreas. Así, ya hemos comprobado que en ninguna de las áreas señaladas la cooperación vasca –por sus características- puede incidir de una manera profunda [...] Por lo tanto, más que en alguna área específica, la Estrategia debe centrarse en el fortalecimiento de los sujetos que pueden provocar los cambios estructurales”<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Estrategia Vasca de Cooperación en Guatemala, p.35. Gobierno Vasco.

De esta manera, el objetivo de la Estrategia es “desarrollar una política de cooperación de calidad y coherente con los retos de transformación en Guatemala, a través del fortalecimiento de los sujetos estratégicos de cambio para la erradicación de la pobreza estructural: movimientos sociales – indígena, campesino, feminista – y poderes locales comprometidos con la democracia participativa”<sup>90</sup>.

La elección de estos tres sujetos se fundamenta, básicamente, por su presencia mayoritaria en el contexto guatemalteco; por su capacidad de representación de los sectores más vulnerables y excluidos del sistema; y por mostrar una creciente capacidad de incidencia social y política, de articulación y de construcción de agendas alternativas.

Por otro lado, se identifican tres líneas prioritarias de actuación: el acompañamiento al proceso de fortalecimiento integral de estos sujetos estratégicos de cambio; el acompañamiento a la planificación y puesta en marcha de alternativas de desarrollo de dichos sujetos; y el apoyo a los procesos de articulación local-estatal, intra e inter sectorial, o internacional de los mismos. Además, se identifican los sectores de actuación prioritarios, directamente vinculados con la identidad y agendas de estos sujetos, que serían: empoderamiento de mujeres, soberanía alimentaria, identidad y derechos indígenas, poder local y derechos humanos.

En la práctica, para las entidades vascas que trabajan en Guatemala, esta Estrategia supone la necesidad de formular una planificación estratégica, en la cual se realice un diagnóstico de coyuntura de Guatemala; se definan el sujeto o los sujetos priorizados; y se concreten objetivos y estrategias de fortalecimiento organizativo e institucional y objetivos y estrategias en el ámbito de iniciativas y procesos de desarrollo. Además, se incorpora la puesta en marcha de una Estrategia de incidencia internacional y en Euskal Herria sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala.

Resulta especialmente novedosa la directriz II de la Estrategia, porque recoge el apoyo más directo de la administración vasca al fortalecimiento de los sujetos estratégicos. Se trata de poner en marcha líneas de trabajo que permitan fortalecer al sujeto en sentido colectivo -intra-sectorial, por ejemplo a través del fortalecimiento y la articulación de las organizaciones que componen el movimiento feminista guatemalteco-; y también gene-

---

<sup>90</sup> Estrategia Vasca de Cooperación en Guatemala, p.39. Gobierno Vasco.

rar articulaciones entre diferentes sujetos -inter-sectorial, para potenciar la construcción de un sujeto colectivo con una agenda alternativa e integral, por ejemplo potenciando alianzas entre el movimiento campesino, el indígena y el feminista-.

En la práctica, esto se concreta en la conformación de diferentes Mesas en Guatemala (movimiento feminista; movimiento indígena y campesino; y poderes locales comprometidos con la democracia participativa). Estas Mesas están conformadas por organizaciones que tienen que cumplir una serie de requisitos, entre ellos, tener experiencia en la gestión de fondos de la cooperación vasca. Las Mesas se conforman con el objetivo de formular Planes dirigidos al fortalecimiento de los sujetos a los cuales representan. Estos Planes, a través de un proceso de validación, son financiados vía cooperación directa por el Gobierno Vasco, que cuenta con el apoyo de una entidad vasca para el desarrollo de esta directriz.

Consideramos que esta Estrategia marca la diferencia en relación a la participación de los MSE, tanto por los objetivos que se propone, por las líneas de trabajo descritas para lograrlos como por la implicación directa de la administración pública en la promoción del fortalecimiento de estos sujetos. La Estrategia sigue actualmente vigente, y se pretende realizar un análisis más en profundidad del desarrollo de la misma en una segunda fase del proceso de investigación.

Concluimos este apartado con la confirmación de nuestra hipótesis inicial, la escasa presencia de los MSE en la cooperación, incluso en aquella más vinculada al CDHS. En estas doce claves hemos podido comprobar que si bien la cooperación descentralizada analizada muestra una mayor voluntad de incorporar a los MSE, esto se diluye en la práctica, al quedarse esta voluntad, muchas veces, en el plano meramente discursivo, y no llegar a compromisos específicos en la práctica.

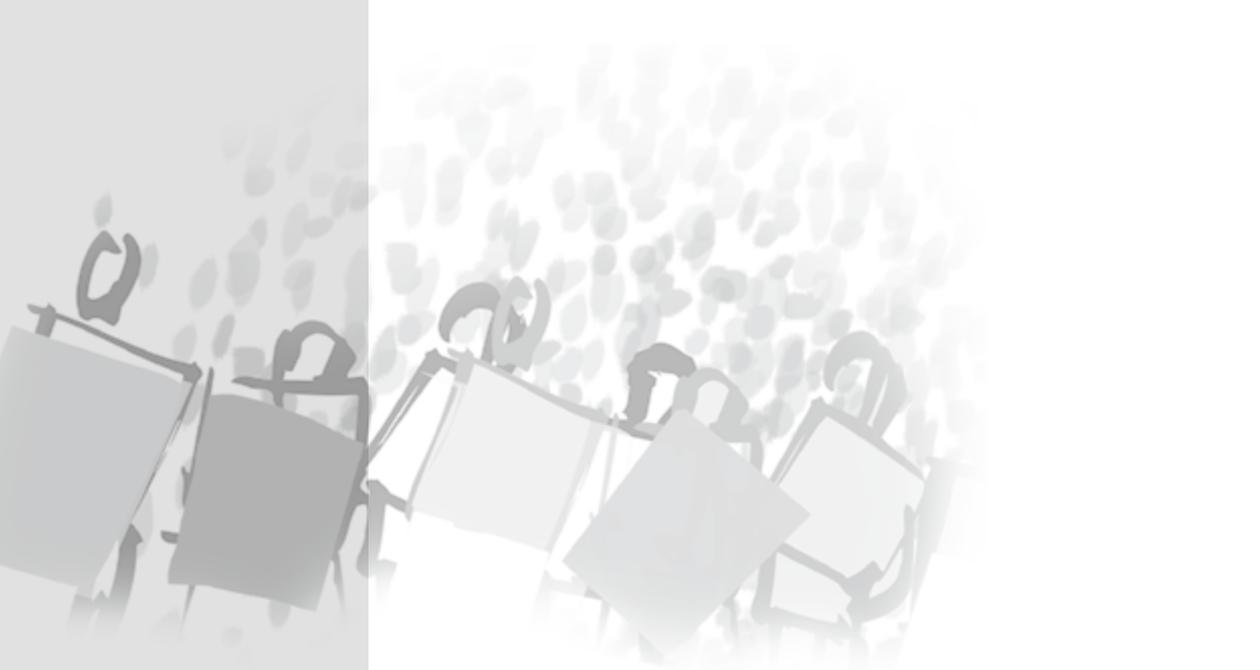
Así, la cooperación descentralizada analizada se caracteriza, en general, por contar con una agenda de cooperación, en la cual conviven elementos más cercanos a la DHS con otros característicos de la AOCI. Es una cooperación, como hemos visto, que sigue manteniendo la lógica Norte/Sur, y que muestra dificultades para asumir la multidimensionalidad; una cooperación que sigue centrando sus esfuerzos en el desarrollo a corto plazo y que busca la obtención de resultados, medibles y concretos; una cooperación que prioriza, en clave de eficacia, aquellos agentes que pueden responder

adecuadamente ante los requerimientos administrativos; una cooperación que, en definitiva, no asume a los MSE como agentes relevantes.

Por tanto, el rechazo de la CDHS a los MSE no es explícito, sino que éste se produce en la concreción de la política de cooperación, que responde a las lógicas, formas organizativas, agendas e intereses de otro tipo de entidades. Las experiencias identificadas se dan más por una cuestión de voluntad política explícita -de la administración pública y de las ONGD-, que porque la cooperación pueda resultar un ámbito referencial para que el fortalecimiento de los MSE.

Nos quedamos, eso sí, con la idea de que han existido experiencias de interés aunque hayan sido minoritarias y con la voluntad de seguir profundizando en el estudio de las mismas. Si en este punto hemos realizado un análisis de carácter histórico, en el siguiente capítulo nos vamos a centrar en la identificación de las tendencias que consideramos caracterizan la cooperación que nos viene, nada favorables, como veremos, para seguir ampliando estos espacios de alianza con los MSE identificados.





### Capítulo III

Crisis y cooperación internacional:  
perspectivas poco favorables para  
los movimientos sociales  
emancipadores



La evolución de la Agenda Oficial de la Cooperación Internacional (AOCI) a lo largo de las dos últimas décadas, tal y como hemos ido viendo en el capítulo anterior, se ha visto acelerada con el estallido de la crisis financiera global. El *crash* de 2008 ha tenido como principal consecuencia la generalización de profundas reformas económicas y ajustes estructurales que, desde entonces, han pasado a reimpulsarse en los países del Norte global. Por tanto no puede decirse que se haya provocado un cambio de rumbo en la senda emprendida por los principales organismos y gobiernos que lideran el sistema de cooperación internacional, sino que las tendencias que hemos identificado previamente se están reforzando de manera notable.

De esta manera, con el avance de la segunda década de este siglo se va consolidando un modelo de cooperación internacional en el que se agudizan ciertas características fundamentales de la AOCI, especialmente a partir de la articulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la lógica de la eficacia y el paradigma del *capitalismo inclusivo*. En este sentido, va ganando espacios un modelo tripartito de interacción entre empresas, estados y ONGD que, en base a las tres referencias mencionadas, se configura como motor de desarrollo y lucha contra la pobreza a nivel global y se va consolidando como el enfoque dominante en la AOCI, desplazando definitivamente al enfoque del desarrollo humano sostenible al ámbito de lo meramente declarativo.

Como veremos en el presente capítulo, el resultado de todo ello es la redefinición de la AOCI en torno a cuatro ejes fundamentales: la repriorización del crecimiento económico como estrategia hegemónica de lucha contra la pobreza; la participación del sector privado como agente de desarrollo en el diseño de las estrategias de cooperación; la reducción de los ámbitos prioritarios de intervención de los Estados a las necesidades sociales básicas y los sectores poco conflictivos; y la limitada participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas de cooperación para el desarrollo. Por tanto, si esta redefinición se impone, nos encontraríamos ante la adecuación definitiva de la cooperación internacional a los parámetros básicos de la modernidad capitalista, que ya analizamos en el primer capítulo.

Analizaremos a continuación, y de manera específica, cada uno de estos cuatro ejes.

Figura 27. Ejes centrales de la AOCI tras la crisis financiera

<b>Agenda Oficial de la Cooperación Internacional</b>	<b>Repriorización del crecimiento económico</b> como estrategia hegemónica de lucha contra la pobreza
	<b>Participación del sector privado</b> como agente de desarrollo en las estrategias de cooperación
	<b>Reducción de los ámbitos prioritarios</b> de intervención a las necesidades sociales básicas y los sectores poco conflictivos
	<b>Limitada participación de la sociedad civil</b> organizada en las políticas de cooperación para el desarrollo.

Fuente: elaboración propia.

Consideramos que, en este contexto, si las perspectivas identificadas se confirman, las conclusiones que anteriormente hemos obtenido sobre la escasa posibilidad de relación entre cooperación internacional y MSE, se agudizan, fundamentalmente por dos razones: por un lado, porque en la AOCI se priorizarían todas aquellas cuestiones relacionadas con el fomento de la actividad económica y el sector empresarial; y por otro, porque los objetivos de la cooperación pública se supeditarían a los intereses privados, con lo que el papel de las organizaciones de la sociedad civil quedaría limitado al acompañamiento de este proceso desde una posición subalterna y a través de una participación muy reducida.

### 3.1. Crecimiento económico y capitalismo inclusivo

#### 3.1.1. Crisis, pobreza y cooperación internacional

En estos tiempos de crisis, de reformas económicas, de recortes sociales, de eliminación de subvenciones públicas y “doctrina del *shock*” (Klein, 2007) que siguen al estallido financiero que se produjo hace cinco años, las instituciones que nos gobiernan están aplicando en Europa las mismas políticas que se implementaron en el Sur global en las dos últimas décadas del siglo XX. Así, mientras se inyectan presupuestos públicos millonarios a las mismas empresas que durante todos estos años se han beneficiado de la falta de regulación del sistema económico, la crisis es la excusa para avanzar con más fuerza en el desmantelamiento del *Estado del Bienestar*, en la privatización de los bienes comunes y en la apertura de puertas al capital transnacional.

En este marco, la situación actual de la cooperación internacional responde a esa misma lógica, de ahí que estemos asistiendo a una profunda reestructuración de la arquitectura del sistema de ayuda. Su objetivo es fundamentalmente reformular el papel que han de jugar, tanto en el Norte como en el Sur global, los considerados los principales actores sociales -Estados, organismos internacionales, grandes corporaciones y organizaciones de la sociedad civil- en el marco de las estrategias de lucha contra la pobreza.

Ya no es posible “seguir exportando tanta solidaridad”, las “circunstancias han cambiado”, los compromisos contra la pobreza han de reorientarse “hacia nuestro territorio”, afirmaba en septiembre de 2012 el Consejero de Justicia y Bienestar Social de la Generalitat Valenciana para justificar la decisión de su gobierno de poner fin a las políticas de cooperación internacional.<sup>91</sup> Es tan sólo un ejemplo de cómo, siguiendo una línea argumental similar, tanto el gobierno central como la mayoría de las administraciones autonómicas y municipales del Estado español eliminaron o redujeron drásticamente sus presupuestos para cooperación en 2012.

Para 2013, lejos de augurarse una recuperación -aunque es cierto que existen algunas excepciones a esta tendencia generalizada-, las perspectivas parecen apuntar en la misma dirección: según ha denunciado la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE), a los 1.900 millones de euros que el año pasado se recortaron del presupuesto público del gobierno central destinado a cooperación, se le sumarán este otros 300 millones más. Con todo ello, la AOD española pasará a suponer solamente el 0,2% de la renta nacional bruta, lo que nos retrotrae a niveles de principios de los años noventa (CONGDE, 2012). “Fue un error perseguir el 0,7%”, dice ahora el secretario de Estado de Cooperación y para Iberoamérica<sup>92</sup>, renunciando así a la que desde hace dos décadas ha sido una de las reivindicaciones fundamentales de las ONGD en el Estado español y que los sucesivos ejecutivos se habían comprometido a cumplir firmando el Pacto de Estado contra la Pobreza.

En los años ochenta y noventa, como analizábamos en el capítulo previo, la cooperación internacional contribuyó a apoyar el Consenso de Washington y

---

<sup>91</sup> “Yo lo tengo clarísimo, tengo un presupuesto y lo voy a destinar donde creo que tengo más compromiso”, decía Jorge Cabré, que aseguraba que “el gobierno valenciano fue solidario cuando pudo” y que la crisis “exige decisiones duras” (*Europa Press*, 27 de septiembre de 2012).

<sup>92</sup> Entrevista a Jesús Gracia en *La Razón*, 26 de diciembre de 2013.

las reformas estructurales que posibilitaron la expansión global de las grandes corporaciones que tienen su sede en los principales países donantes de AOD. Hoy, tras analizar la evolución que se ha producido en la AOCI y la superación casi definitiva, en la práctica, de la tensión entre el Consenso de Wahington y el DHS en favor del primero, pensamos que puede afirmarse que la función esencial de la cooperación está progresivamente pasando a ser la de asegurar los riesgos y acompañar a estas empresas en su internacionalización, así como contribuir a la apertura de nuevos negocios y nichos de mercado con las personas pobres que habitan en *la base de la pirámide*, como iremos viendo a lo largo de los siguientes apartados.

A partir del *crash* global, en realidad, no ha hecho otra cosa que terminar de concretarse un proceso en el que el sector privado -en el discurso oficial de la cooperación internacional, esta es la forma más habitual para hacer referencia a las grandes empresas transnacionales (Nieto y Ramiro, 2012:214)- ha adquirido un papel central como agente de desarrollo dentro de la AOCI. El enfoque de DHS ha cedido definitivamente el protagonismo al paradigma del *capitalismo inclusivo*, un esquema de relación triangular entre las compañías multinacionales, las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo con el que trata de culminarse el proceso de mercantilización de la cooperación al desarrollo (Romero y Ramiro, 2012).



Fuente: elaboración propia.

Tras la crisis financiera, la idea de que crecimiento económico es equivalente a desarrollo se ha vuelto definitivamente dominante en la AOCI, desplazando al resto de enfoques al terreno de lo discursivo, sin que éstos alcancen ninguna concreción práctica.

Según el pensamiento hegemónico la gran empresa, el crecimiento económico y las fuerzas del mercado se articulan como los pilares básicos sobre los que han de sustentarse las actividades socioeconómicas de cara a combatir la pobreza. A nuestro entender, el pretendido objetivo de esta reorientación empresarial no es el de atajar las causas estructurales que promueven las desigualdades sociales e imposibilitan las condiciones para vivir dignamente a la mayoría de la población mundial, sino más bien la de gestionar y rentabilizar la pobreza de acuerdo a los criterios del mercado: beneficio, rentabilidad, retorno de la inversión. Esto es, las bases de la modernidad capitalista.

Es lo que, en otros trabajos, hemos caracterizado bajo la denominación de *pobreza 2.0*, y constituye uno de los negocios en auge del siglo XXI (Romero y Ramiro, 2012). En los países del Sur global, por un lado, eso se traduce en el deseo del sector privado de incorporar a cientos de millones de personas pobres a la sociedad de consumo; en el Norte global, por otro, significa la no exclusión del mercado de la mayoría de la población, una cuestión en auge ante el creciente aumento de los niveles de pobreza en las sociedades occidentales como consecuencia de las medidas económicas que se están adoptando para *salir de la crisis*.

De esta manera, en este renovado enfoque teórico para aproximarse al fenómeno de la pobreza, el discurso oficial pasa por alto la responsabilidad de las grandes corporaciones en el origen de la crisis sistémica que hoy sufrimos. A su vez, también se obvia el hecho de que sean estas compañías -concretamente, sus máximos accionistas y directivos- las que están siendo las principales beneficiarias del *crack*. Al contrario, se propone el fomento de la actividad empresarial, la iniciativa privada y el emprendimiento innovador como los argumentos fundamentales para la recuperación económica.

Sumidos así en una crisis aguda y multidimensional, asistimos al final de la *globalización feliz* y de la *belle époque* del neoliberalismo (Fernández Durán, 2011). Pero mientras aumentan la pobreza, la exclusión social y las desigualdades, las grandes corporaciones siguen pensando que estamos

en unos tiempos en los que “el capital, las ideas, las buenas prácticas y las soluciones se extienden en todas direcciones” (WBCSD, 2010:6).<sup>93</sup>

De este modo, lejos de cuestionar su responsabilidad en el actual colapso del sistema, las grandes corporaciones transnacionales se presentan como motor fundamental de desarrollo y de lucha contra la pobreza. Por su parte, las principales agencias de cooperación y los gobiernos de los países del Norte global, así como los organismos multilaterales, las instituciones financieras internacionales e incluso algunas ONGD, avalan este discurso y trabajan por incorporar al sector privado en sus estrategias de desarrollo.

Según la lógica compartida por todos estos agentes, existen importantes oportunidades de negocio para las grandes corporaciones si consiguen extender sus operaciones a los dos tercios de la población mundial que conforman lo que se ha denominado *la base de la pirámide*, pero éstas “no pueden aprovecharse si las empresas grandes y pequeñas, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, las agencias de desarrollo y los mismos pobres no trabajan unidos, con una agenda compartida” (Pralhad, 2005:20). Por eso, las empresas transnacionales han apostado por consolidar sus relaciones con los otros dos vértices que les faltan para completar el triángulo del *capitalismo inclusivo*: las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

La cooperación internacional, en tanto que política pública de solidaridad, difícilmente encuentra encaje en este marco. De esta forma, y en el marco de las contrarreformas estructurales que se imponen en la actualidad, la cooperación no está teniendo un destino diferente al del resto de políticas públicas -es decir, la privatización y la mercantilización- como las que tienen que ver con la sanidad, el agua o la educación.

Si observamos, a modo de ejemplo, el caso del gobierno español, podemos comprobar cómo el principio de coherencia de políticas para el desarrollo se ha dejado de lado para, en sentido contrario, apostar con fuerza por lo que vendríamos a llamar *coherencia de políticas para el crecimiento económico*. Así, el enfoque de DHS podría perder definitivamente su lugar en favor de un modelo de *capitalismo inclusivo* que, siguiendo con el caso de la cooperación española, se articula en torno al fomento de la *marca*

---

<sup>93</sup> Según el Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible, “en vez de ir a la zaga del cambio, las empresas deben encabezar la transformación, haciendo lo que mejor saben hacer: crear soluciones rentables que las personas necesiten y deseen” (WBCSD, 2010:6).

*España*, el apoyo a la internacionalización de las empresas españolas y la puesta en práctica de la diplomacia económica. Como dejan claro estas palabras del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, “los intereses de España en el exterior son en gran medida intereses económicos y tienen a las empresas como protagonistas” (Congreso de los Diputados, 2012).

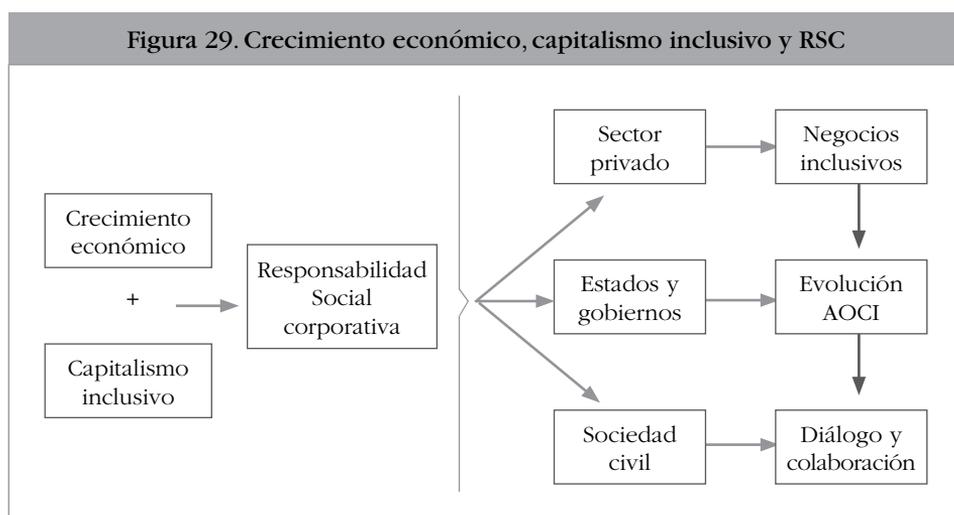
En este contexto, defendemos la tesis de que el papel fundamental que podría cumplir la cooperación ya no es el de servir para la legitimación de la política exterior del país donante, como sí lo venía haciendo hasta el comienzo de la crisis financiera. Ahora, si bien no puede negarse que vaya a seguir desempeñando un rol secundario en la proyección de imagen internacional, afirmamos que la función esencial que cumpliría la cooperación internacional es la de contribuir a asegurar y ampliar la expansión de los negocios del sector privado por todo el mundo, con el objetivo de apoyar las estrategias de fomento del crecimiento económico capitalista.

Todo ello puede constatararse, por ejemplo, tomando como referencia el presupuesto del ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) para este año, donde se observa que la partida de cooperación ha disminuido el 73% entre 2012 y 2013, mientras los fondos para la acción del Estado en el exterior, a través de sus embajadas y oficinas comerciales, se han incrementado un 52% en el mismo periodo (CONGDE, 2012). Como se recoge al comienzo del IV Plan Director de la Cooperación española (2013-2016), “podemos decir que este plan director se caracteriza por presentar un enfoque realista; una determinación por rediseñar nuestra cooperación; la orientación hacia resultados; y rendición de cuentas” (MAEC, 2013:7).

En este sentido, si pensamos que es fundamental no perder el sentido solidario que ha dirigido las actividades de un buen número de ONGD y organizaciones de la sociedad civil en las dos últimas décadas, resulta imprescindible apostar por la construcción de agendas alternativas en las que la cooperación internacional pueda ser entendida como una relación social y política igualitaria, en alianza con los movimientos sociales emancipadores, basada en otras premisas políticas y técnicas, tal y como desarrollaremos en el cuarto capítulo de este libro.

Antes de llegar a ese punto, analizaremos a continuación los elementos principales del discurso oficial de la cooperación que inciden, en primer lugar, en apostar por el crecimiento económico como estrategia central de lucha contra la pobreza; seguidamente, asumen el paradigma del *capitalismo inclusivo* como base de la relación entre los grupos de interés en

el marco de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de las empresas transnacionales; en esa línea, cuentan con el apoyo de las principales agencias de cooperación, gobiernos y organismos internacionales para ponerlo en marcha; y por último, emplazan a todo el resto de los actores de la cooperación internacional, particularmente las organizaciones de la sociedad civil, a secundarlo. A partir de esa lógica, cada uno de los actores de este modelo tripartito de relaciones está llamado a jugar el papel que se muestra en la siguiente gráfica.



Fuente: elaboración propia.

### 3.1.2. El crecimiento económico, eje de la lucha contra la pobreza

En los últimos tiempos, la AOCI ha sufrido una involución que consideramos la sitúa en parámetros similares a los existentes a comienzos de la década de los noventa del pasado siglo, pero en un contexto diferente. La tensión entre el Consenso de Washington y el enfoque de desarrollo humano sostenible parece resolverse definitivamente a favor del primero. Por eso, en el actual discurso oficial sobre desarrollo predominan las menciones al crecimiento económico como la herramienta fundamental a emplear en las políticas de lucha contra la pobreza.

De este modo, las citas sobre el DHS en los informes de los organismos multilaterales y las principales agencias de cooperación, que ya se habían visto reducidas a lo largo de la primera década del siglo XXI, se recortan

aún más en la actualidad. En todo caso, siguen sin obtener reflejo en la disposición de objetivos, programas y recursos que permitiera lograr resultados en ese sentido. Por el contrario, las referencias al crecimiento de las economías nacionales -cuantificadas exclusivamente a través del aumento del Producto Interior Bruto- como vía para la superación de la pobreza, no solo forman parte de toda la arquitectura discursiva de la agenda oficial de desarrollo, sino que además se están pudiendo llevar a la práctica mediante la asignación de medios y recursos para apoyar las estrategias de fomento de la actividad empresarial y de los *negocios inclusivos*.

Hasta los años ochenta, como vimos con anterioridad, se consideraba que el Estado era un actor fundamental para asegurar los objetivos de desarrollo. En la actualidad, y a pesar de que el Estado está siendo recuperado como agente en el pos-Consenso de Washington, son el sector privado, las grandes empresas transnacionales, las que han logrado consolidarse como la referencia fundamental y estratégica del desarrollo, y de manera creciente también de la cooperación internacional.

Así, a pesar de las críticas recibidas por el impacto de la expansión de sus actividades por todo el planeta (González y Ramiro, 2013), las compañías transnacionales han conseguido que en el mundo de la cooperación internacional vaya siendo aceptada “la visión del mercado como solución, y no sólo como problema”, junto con “la percepción de la empresa como herramienta central de desarrollo, no como agente ajeno y quizás perjudicial” (Fundación Bankinter, 2009:13).

La situación actual es la consecuencia del trabajo de los *lobbies* empresariales durante dos décadas para conseguir que, finalmente, en la agenda de cooperación internacional se haya incorporado la idea del potencial de las empresas al servicio de los pobres (PNUD, 2004). “Antes, la mayoría en la ONU consideraba al sector privado como parte del problema”, afirma su secretario general Ban Ki-moon, pero “hoy, muchos aceptan que Naciones Unidas necesita trabajar para convertir a las empresas en parte de la solución para enfrentar la complejidad de los desafíos globales y alcanzar los objetivos de desarrollo” (Global Compact, 2010).

Las escuelas de negocios y los *think tanks* vinculados a las compañías multinacionales, han elaborado estudios y análisis para vincular la presencia internacional de las empresas transnacionales con el logro de los objetivos

de desarrollo y bienestar que se prometieron para justificar su llegada a los países periféricos. Ante el aumento de la pobreza y las desigualdades a nivel mundial y el creciente rechazo social que han ido generando, las grandes corporaciones pretenden construir un relato con el que no pueda cuestionarse su centralidad en la economía global.

Así, con objeto de aumentar su legitimación social y posicionarse como un actor imprescindible para la superación de la actual crisis, presentan teorías revestidas de objetividad y neutralidad para tratar de demostrar los impactos positivos de sus actividades en aspectos como la transferencia de tecnología, la mejora de la provisión de bienes públicos y privados, el incremento del empleo, el acceso de las mujeres al mercado de trabajo y el fomento de la inversión como motor de desarrollo (Olivié, Pérez y Macías, 2011).

Frente a ello, por otro lado, diferentes centros de estudios, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, así como ciertos sectores de la academia, han venido realizando un trabajo de documentación y sistematización sobre las consecuencias negativas de la expansión global de las corporaciones transnacionales en el marco del actual modelo socioeconómico. En este sentido, las investigaciones realizadas por diversos observatorios, ONGD y redes de solidaridad han servido, fundamentalmente para mostrar que, junto a las consideraciones económicas -crítica y cuestionamiento del rol de las empresas transnacionales en la mejora de la cantidad y la calidad del empleo, la prestación de servicios ofrecidos, las inversiones en mantenimiento y los procesos de transferencia tecnológica-, se han producido una serie de graves efectos sociales, políticos, ambientales y culturales que van asociados a la internacionalización de los negocios de estas empresas (Ramiro y González, 2013).

Sin embargo, la tendencia generalizada de la AOCI ha sido la de fomentar el establecimiento de alianzas con las grandes corporaciones. A ello consideramos que ha contribuido de forma decisiva, como ya hemos indicado, la labor de sustento teórico que han desarrollado diversas instituciones académicas y empresariales publicando informes que trataran de demostrar la contribución positiva de la inversión extranjera directa, los *negocios inclusivos*, la cooperación financiera y las alianzas público-privadas para alcanzar las metas de desarrollo (Casado, 2007; Navarro, 2012; Mataix y Borrella, 2012; Olivié, Pérez y Macías, 2011).

Todas ellas parten de una concepción del desarrollo vinculada a la máxima del crecimiento económico como variable central, máxima del proyecto de la modernidad capitalista: “Existen sinergias entre los objetivos comerciales y de desarrollo, en el entendimiento de que la apertura de nuevos mercados y posibilidades de negocio es compatible con la expansión de las oportunidades de los colectivos en situación de pobreza y la provisión de beneficios a estos” (Botella, Fernández y Suárez, 2011:91).

De este modo, la tendencia a considerar el crecimiento económico como estrategia de erradicación de la pobreza se ha visto reforzada, llegando a convertirse en hegemónica desde que estalló la crisis financiera global. Esto es debido, fundamentalmente a que, en el contexto actual de recesión, las grandes corporaciones pretenden incrementar sus volúmenes de negocio y ampliar su cartera de negocios en las regiones periféricas para contrarrestar la caída de las tasas de ganancia en Europa y EE.UU.

Por su parte, los gobiernos de los países del Norte global abogan por un aumento de las exportaciones y de la internacionalización empresarial como forma de *salir de la crisis*<sup>94</sup>. Según la doctrina neoliberal, la expansión de los negocios de estas compañías a nuevos países, sectores y mercados redundará en un incremento del PIB y, por consiguiente, en una mejora de los indicadores socioeconómicos, fundamentalmente en el aumento del empleo. “La única solución posible para superar la crisis y volver a crear puestos de trabajo es recuperar el crecimiento económico”, resume el presidente de La Caixa, y para lograrlo propone “buscar nuevas fuentes de ingresos, diseñar nuevos productos y abrir nuevos mercados” (Fainé, 2011).

Aunque pueda resultar cuestionable la existencia de una correlación directa entre el crecimiento del PIB y los avances en términos de desarrollo humano -de hecho, consideramos que si se efectuaran análisis pormenorizados que tuvieran en cuenta en su estudio a distintos países y sectores, se refutarían esas afirmaciones-<sup>95</sup>, este es el argumento más reiterado entre

---

<sup>94</sup> En septiembre de 2010, el entonces secretario de Estado de Comercio Exterior, Alfredo Bonet, afirmaba en una comparecencia parlamentaria que “la internacionalización de las empresas españolas es clave en la recuperación de la economía” (Romero y Ramiro, 2012:89).

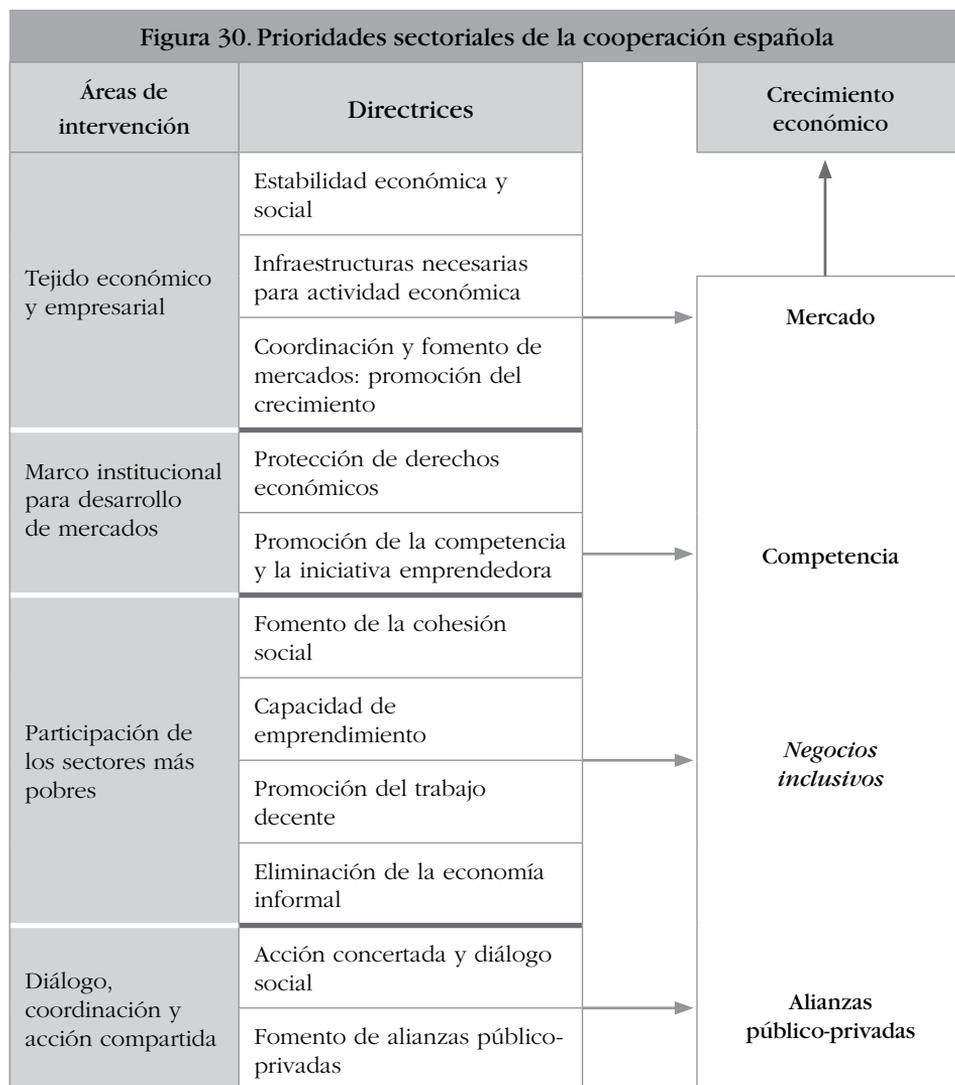
<sup>95</sup> La correlación directa entre internacionalización empresarial, crecimiento del PIB y mejora de los indicadores socioeconómicos no está demostrada; antes al contrario, algunos ejemplos recientes apuntan justamente en la dirección opuesta. Por ejemplo, en el caso de Telefónica, que en 2011 anunció que había obtenido un beneficio récord de más de 10.000 millones de euros y que iba a otorgar 450 millones en *bonus* a 1.600 directivos, mientras a la vez comenzó a poner en marcha el despido de 6.000 trabajadores y trabajadoras en España, aproximadamente el 20% de la plantilla.

los agentes que lideran la construcción de la AOCI de cara a justificar sus políticas y estrategias. Las políticas de cooperación internacional, de esta manera, tienden a alinearse por completo con las reformas económicas y las medidas de ajustes estructural.

En la cooperación española todo ello ha quedado recogido, por ejemplo, en el documento de estrategia sectorial *Crecimiento económico y promoción del tejido empresarial*, en el cual se afirma que estamos ante “una oportunidad para integrar de una manera más activa y protagonista al sector privado en las acciones de cooperación para el desarrollo, poniendo de relieve su papel como actor de desarrollo” (DGPOLDE, 2010:2). En este informe no se detallan los objetivos concretos, las metodologías a seguir ni los recursos contemplados para lograr que las empresas internacionalizadas contribuyan a los objetivos de DHS, mientras sí se incluyen numerosas referencias a la idoneidad de apostar por el derecho de propiedad, la seguridad jurídica, la competitividad, la iniciativa privada y la competencia internacional como ejes del futuro de la cooperación pública española (Romero y Ramiro, 2012:90-93).

En el anterior Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) se encuentran diversas menciones en ese mismo sentido, como la de “promover la expansión del sector privado en los países en desarrollo, que permita sostener un proceso de crecimiento estable y de generación de empleo”, donde este “crecimiento económico sustentado en la actividad empresarial del sector privado” sea un factor fundamental en la lucha contra la pobreza (MAEC, 2009:71, 151). Como no podía ser de otra manera, y más aún tras el *crash* global, el nuevo Plan Director continúa en la misma línea: “No se puede desvincular el avance de los países socios de la cooperación española en la lucha contra la pobreza, de la generación de crecimiento y entornos de confianza que ayuden a la superación de la crisis en nuestro país” (MAEC, 2013:16).

Como resultado de todo ello, dentro de las prioridades de atención sectorial de la cooperación española se encuentra, desde hace dos años, la del crecimiento económico para la reducción de la pobreza, formulada alrededor de las ideas que se resumen en el siguiente cuadro. Así pues, se está promoviendo una intervención estatal para el fomento de las actividades empresariales y la competencia en el mercado, apostando por mecanismos como los *negocios inclusivos* y las alianzas público-privadas como base de la participación de la población más desfavorecida y el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, siempre supeditando toda esta intervención al objetivo del crecimiento económico.



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la secretaria general adjunta de Naciones Unidas y administradora asociada del PNUD, Rebeca Grynspan, sostiene que “el crecimiento económico es fundamental. No se puede hacer chocolate sin cacao, pero necesitamos un crecimiento económico más sostenible e inclusivo para tener un mundo más estable”. En esta renovada formulación de los principios del DHS, como puede comprobarse, la sostenibilidad y la inclusión social quedan supeditadas a la doctrina económica que aquí hemos ve-

nido describiendo, perdiendo así su sentido inicial para transformarse en instrumentos subordinados a la lógica mercantil. Al mismo tiempo, sirve de justificación para ese modelo de relación a tres bandas, el *capitalismo inclusivo*, con el que se quieren poner en práctica las técnicas y estrategias que permitan conectar la retórica de la lucha contra la pobreza con las cuentas de resultados de las grandes corporaciones.

### 3.1.3. El paradigma del *capitalismo inclusivo*

Desde diferentes sectores académicos, escuelas de negocios y *think tanks* empresariales se ha caracterizado este nuevo modelo de relación de las grandes empresas con la sociedad bajo diferentes denominaciones: *globalización inteligente*, propuesto por la Fundación Rockefeller (2008); *capitalismo consciente*, acuñado por Mackey y Sisodia (2013); *desarrollo global 2.0*, descrito por Future Trends Forum y Fundación Bankinter (2009); *capitalismo creativo*, término popularizado por Bill Gates (2008) con el que se trata de implementar “un enfoque con el que los gobiernos, las empresas y las organizaciones sin ánimo de lucro trabajen conjuntamente para extender el alcance de las fuerzas del mercado”. En todos los casos, como resume esta última cita, se pone de manifiesto la importancia que, de cara a reorientar sus estrategias de crecimiento y acumulación a medio y largo plazo, conceden las grandes corporaciones a las alianzas con otros actores.

Aquí hemos optado por referirnos a este modelo con la primera denominación que, hace una década, adoptaron quienes llamaban a las grandes empresas a enfocar sus objetivos de negocio hacia el inmenso mercado formado por las dos terceras partes de la humanidad que están excluidas de la sociedad de consumo global, lo que se conoce como *la base de la pirámide*. “Ya es hora de que las corporaciones multinacionales miren sus estrategias de globalización a través de las nuevas gafas del *capitalismo inclusivo*”, ya que “las compañías con los recursos y la persistencia para competir en la base de la pirámide económica mundial tendrán como recompensa crecimiento, beneficios y una incalculable contribución a la humanidad”, escribieron Prahalad y Hart (2002:2).

Hoy, las corporaciones transnacionales han asumido plenamente esta filosofía empresarial y han puesto en marcha una variada gama de estrategias, actividades y técnicas que posibiliten avanzar en una concreción práctica de la misma. El *capitalismo inclusivo*, de este modo, se fundamenta sobre la idea de que “los pobres deben convertirse en consumidores activos, in-

formados y participantes. De la creación conjunta de un mercado en torno a las necesidades de los pobres puede resultar el alivio de la pobreza” (Prahalad, 2005:10). Así, todos aquellos mecanismos e instrumentos que vayan a permitir lograr el acceso a nuevos nichos de mercado -programas de *negocios inclusivos* con *la base de la pirámide*, inclusión financiera, alfabetización tecnológica, etcétera.- se presentan, insertos dentro de la retórica de la responsabilidad social, con la justificación de que van a contribuir al desarrollo y la inclusión de las personas pobres.

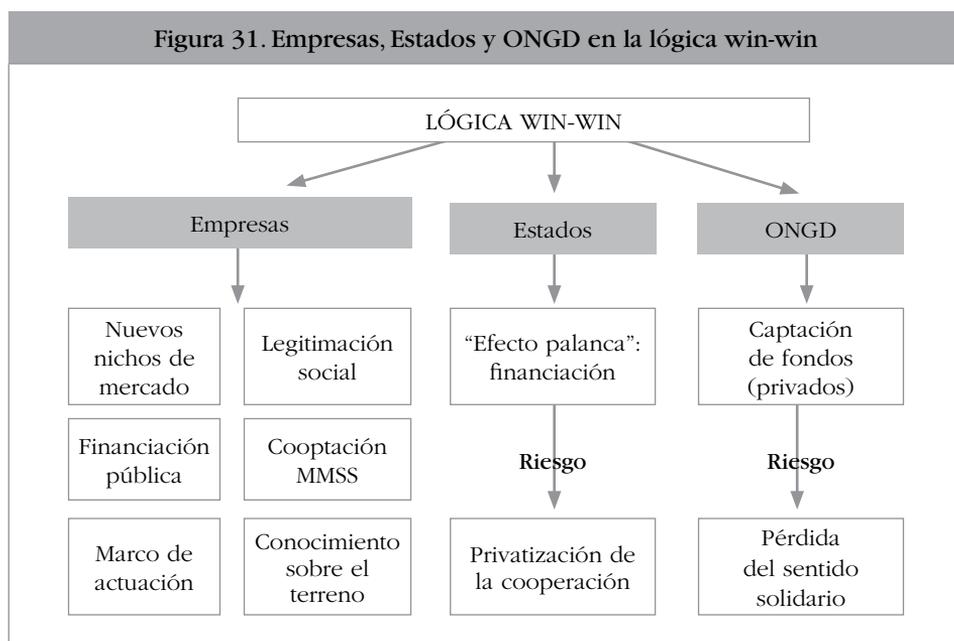
Mercado, competencia y empresa se configuran, según este marco teórico dominante, como los tres ejes fundamentales de lo que deberán ser el desarrollo y la lucha contra la pobreza en los próximos tiempos: “El compromiso activo de las empresas privadas con la base de la pirámide es un elemento esencial para la creación de un capitalismo incluyente en la medida en que la competencia del sector privado por dicho mercado fomenta la atención hacia los pobres como consumidores y crea opciones para ellos” (Prahalad, 2005:26).

En este sentido, toda esta concepción empresarial, que nació como un esquema de negocios diseñado para extender las operaciones de las empresas transnacionales a otros mercados y sectores de la población que antes se consideraban poco rentables y no como parte del paradigma de la *empresa responsable*, con el paso de los años ha ido encontrando muchos elementos de unión con las teorías de la Responsabilidad Social Corporativa (Domínguez Martín, 2008).

Como analizaremos más adelante, los marcos teóricos propuestos, por un lado, por las grandes corporaciones y, por otro, por la AOCI, convergen en un mismo punto: ambos apuestan, en definitiva, por la ampliación de la cartera de negocios y la extensión de las operaciones de las empresas transnacionales a nuevos sectores y nichos de mercado como la principal vía para asegurar el crecimiento económico, cuyo incremento sostenido se presenta como la única forma de eliminar la pobreza y las desigualdades. En este sentido, es importante destacar el rol que ha desempeñado la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) como modelo de gestión empresarial, ya que es justamente la aceptación de este paradigma lo que ha permitido extender los esquemas de negocio empresariales a la Agenda oficial de la cooperación internacional.

Por otra parte, el modelo triangular de alianzas entre agentes que se propone como fundamento del *capitalismo inclusivo* se justifica a partir de una

lógica *win-win*, una relación mutuamente beneficiosa con la que teóricamente van a salir ganando todos los actores implicados en ella. Según esta idea, tanto las empresas como los Estados y las ONGD son beneficiarios de las colaboraciones público-privadas, siguiendo un esquema como el que se representa en la figura siguiente. En todo caso, como vamos a ver, este modelo tripartito no está exento de una serie de posibles riesgos que pueden derivarse de ello para las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, en la lógica *win-win* quienes más tienen que ganar son las grandes corporaciones, que pueden aprovechar sus relaciones con gobiernos y ONGD para extender sus actividades a nuevos nichos de negocio y expandirse al gran mercado potencial que representan los millones de personas pobres que no forman parte de la *clase consumidora global*. En este contexto, el sector privado empresarial está interesado en buscar la colaboración permanente con los otros dos vértices del triángulo del *capitalismo inclusivo* para, de esta manera, “beneficiarse de la intervención pública para tener acceso a según qué mercados y poder generar un diálogo más fluido con los gobiernos receptores y las comunidades locales” (Casado, 2007:67).

Por su parte, las instituciones públicas ofrecen a las grandes corporaciones al menos tres grandes elementos a su favor: posibilidades de financiación, cambios en el marco legal de actuación y legitimación social. Además, aliarse con las ONGD le sirve al sector privado para obtener una mayor licencia para operar, pero también le aporta mejores conocimientos sobre el terreno y contribuye a la cooptación de los movimientos sociales que se oponen a sus actividades. Con todo ello, las grandes corporaciones puede lograr el acceso a nuevos mercados para continuar con su ciclo de crecimiento, expansión y acumulación.

El primero de los elementos a favor de las empresas transnacionales es que se están ampliando las posibilidades de obtención de recursos públicos para las grandes compañías en los últimos años. Así, a los fondos que, como parte de la AOD, han podido ir recibiendo estas empresas para su internacionalización desde hace décadas -es el caso de los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), creados en los años setenta y reformulados recientemente como parte de las modificaciones de la cooperación financiera (Fresnillo y Gómez-Olivé, 2011)-, se les suman ahora diferentes programas de *negocios inclusivos* y alianzas público-privadas con gobiernos y ONGD, así como convocatorias específicas para la financiación de proyectos de cooperación empresarial.

A nuestro parecer, el hecho de que puedan recibirse fondos públicos para financiar intereses privados resulta paradigmático para analizar cómo está teniendo lugar un proceso de privatización de la cooperación al desarrollo, pero junto a éste hay otros dos factores que son igualmente importantes. Uno de ellos es que el Estado y los organismos internacionales pueden adecuar la legislación a favor de las empresas transnacionales (Teitelbaum, 2010), ya que a partir de la noción dominante de lo que debe ser la seguridad jurídica, entendida únicamente en el marco de la llamada *lex mercatoria* y cuyo propósito es la protección de los contratos y la defensa de los negocios de las compañías multinacionales, se dejan de lado los intereses de las mayorías sociales frente a los de las minorías que controlan el poder económico (Hernández, 2009).

Siguiendo con el ejemplo de la cooperación española, su estrategia es la de “proveer y garantizar los derechos económicos básicos que conforman el espacio normativo en que operan los agentes. Sin duda, ese marco normativo se articula de forma muy central en torno a la defensa del derecho de propiedad, a la promoción de la seguridad jurídica de los contratos y a los

derechos sociales y laborales que afectan a los trabajadores” (DGPOLDE, 2010:8). Sin embargo, puede comprobarse que, en la práctica, la cuestión de los avances en relación con el trabajo decente no ha sido prioritaria, mientras que la consolidación de un marco jurídico favorable a los intereses empresariales ha sido una preocupación constante de todos los gobiernos españoles.

A nivel europeo tiene lugar una situación idéntica, como por ejemplo pudo verse tras la última Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, realizada en Santiago de Chile en enero de 2013, donde la UE destacó “la importancia para las empresas de un entorno abierto, transparente, no discriminatorio, estable y favorable. La seguridad jurídica es esencial para los inversores”; para ello, se instaba a “promover la apertura del comercio y de abstenerse de aplicar medidas proteccionistas, con el fin de garantizar la continuidad del crecimiento y el desarrollo”, en línea con las políticas liberalizadoras impulsadas por la Organización Mundial del Comercio-OMC (Comisión Europea, 2013:3).

Del mismo modo, junto al hecho de recibir apoyo y fondos estatales para su expansión internacional, las empresas también pueden verse favorecidas con la adquisición de una mayor licencia para operar, legitimándose socialmente para seguir extendiendo sus negocios. A pesar de que la intervención de las instituciones públicas ya no es un factor de legitimación en determinados contextos, sí puede serlo en aquellos territorios en los que las corporaciones transnacionales se han encontrado con una oposición social que les ha impedido ampliar sus operaciones.

En estos casos, el apoyo de los organismos públicos y de las ONGD contribuye a legitimar las actividades empresariales. En países como Bolivia, por ejemplo, donde las multinacionales no consiguieron hacerse con el control de los servicios de acueducto y alcantarillado debido a las movilizaciones sociales en su contra (González y Gandarillas, 2010), las alianzas público-privadas no son sino una forma de reflotar los procesos de privatización del sector del agua, y para su consecución resulta fundamental la colaboración con otros actores que proporcionen legitimación social a estas corporaciones.

A cambio, las grandes corporaciones sostienen que de este modelo de colaboración público-privada también van a ser beneficiadas las administraciones públicas y los organismos internacionales. En los últimos años,

uno de los argumentos más reiterados para justificar el apoyo financiero de las principales agencias de cooperación e instituciones financieras de desarrollo (IFD) al sector privado es que éste serviría para conseguir un *apalancamiento* de las inversiones, logrando la movilización de grandes capitales privados a partir de ciertos compromisos públicos iniciales. Así, para las instituciones gubernamentales se trataría pues de “generar un *efecto palanca*, es decir, la posibilidad de atraer un volumen significativo de fondos privados con modestas aportaciones públicas”, siempre con el argumento de estar basándose “en las ideas de complementariedad con el resto de acciones de la cooperación, y adicionalidad, que refleja la suma de esfuerzos lograda a través de los incentivos prestados desde el ámbito público” (Botella, Fernández y Suárez, 2011:92).

A pesar de que no existe una definición comúnmente aceptada acerca de cómo medir el grado de apalancamiento de estas inversiones públicas, las IFD manejan sus propios cálculos sobre cuánto podrían movilizar en este sentido. La Corporación Financiera Internacional, por ejemplo, estima que por cada dólar invertido por parte de esta institución llegarían a apalancarse tres del sector privado (Kwakkenbos, 2012:21). Sin embargo, como reconocen incluso algunos de sus propios defensores, el motivo fundamental para todo ello no es estrictamente económico: “Esta justificación razonada de la pertinencia de la financiación pública, complementaria a la empresarial, trata de superar los recelos que el trabajo con el sector privado ha provocado en la opinión pública e incluso en el seno de las propias agencias de cooperación” (Botella, Fernández y Suárez, 2011:76).

No obstante, algunas investigaciones recientes han mostrado que, tal y como se está desarrollando en la actualidad, el concepto de apalancamiento presenta una serie de riesgos y problemas graves (Kwakkenbos, 2012). En primer lugar, no puede darse por hecho la adicionalidad de las aportaciones públicas, ya que pueden estar siguiéndose criterios de rentabilidad mercantiles en vez de objetivos de desarrollo; segundo, resulta problemática la influencia del sector privado en el diseño y ejecución de proyectos en los que exista apalancamiento y sean los principales inversores; en tercer término, emplear recursos públicos para este tipo de inversiones significa que no se están utilizando en otra parte; por último, supone incrementar la deuda de los países destinatarios de la financiación, puesto que no se trata de ayuda sino de préstamos a empresas. Con todo ello, se hace patente el riesgo de que pueda servir para avanzar en la privatización de la cooperación, ya que la aplicación de los criterios del mercado y del lucro

privado estarían condicionando a la lógica del máximo beneficio económico lo que, por el contrario, debiera ser una política pública de solidaridad internacional.

Por otra parte, las grandes corporaciones también necesitan contar con las ONGD y otras organizaciones de la sociedad civil para implementar el esquema del *capitalismo inclusivo*. Fundamentalmente, para aumentar su grado de legitimación social, especialmente en los países del Sur global, para de este modo desactivar los conflictos provocados por sus actividades y neutralizar así a los movimientos sociales críticos con ellas. Los proyectos de RSC, *negocios inclusivos* y alianzas público-privadas cumplen entonces la doble función de abrir nuevos mercados y, a la vez, atravesar y dividir a las organizaciones sociales y a las comunidades locales que denuncian los efectos de sus operaciones (Pulido y Ramiro, 2009; Rodríguez-Carmona, 2009).

Ha llegado a darse la situación, incluso, de que cuando las grandes corporaciones no han encontrado organizaciones a las que asociarse, en distintas ocasiones han optado por fundar sus propias ONG. Por citar dos casos a modo de ejemplo, la petrolera Oxy creó la Fundación Alcaraván en Arauca, Colombia (Ramiro, González y Pulido, 2007) y la minera Goldcorp puso en marcha la Fundación Sierra Madre en San Marcos, Guatemala, contando además para ello con la financiación del Banco Mundial a través de la Corporación Financiera Internacional (Arenas *et al.*, 2011).

Al mismo tiempo, otro de los factores de peso que motiva el interés del sector privado en aliarse con estas organizaciones es aprovechar el conocimiento que tienen las ONGD sobre el terreno. “Uno de los rasgos característicos de los modelos de negocio en *la base de la pirámide* son las alianzas con diversos agentes –ONG, emprendedores locales, administraciones, etc.- que permiten a las empresas obtener conocimiento sobre los hábitos, costumbres y necesidades de esta población y el acceso a las mismas”, afirman desde el Laboratorio Base de la Pirámide (Centro de Alianzas para el Desarrollo, 2011:42). El saber acumulado por las organizaciones sociales y de desarrollo resulta de gran utilidad para las empresas porque les posibilita una rápida adaptación al entorno local y una fácil amortización a corto plazo de la inversión inicial.

Con este fomento de los *emprendedores sociales*, además de contribuir a la desvalorización de la fuerza de trabajo y al empeoramiento de las condiciones laborales, las grandes corporaciones abren también una vía para

“ofrecer modelos de bajo coste, fuertes redes sociales y un mejor conocimiento y comprensión de los potenciales clientes y usuarios”.<sup>96</sup> La directora de Ashoka en España lo expresa aún más claramente, refiriéndose a los negocios en *la base de la pirámide*: “La oportunidad de mercado para esas empresas es brutal, y ellas lo saben. Pero las desconocen y no saben cómo acceder a ellas. Los emprendedores sociales trabajan con esas poblaciones y su labor es acercar a la multinacional hasta ellas, mientras salvaguardan los intereses de éstas” (Romero y Ramiro, 2012:44).

Como contrapartida, las ONGD y organizaciones sociales que apuesten por la constitución de alianzas público-privadas como las descritas podrían obtener a cambio ciertos recursos y fuentes de financiación privadas. En estos tiempos de recortes de las subvenciones públicas para la cooperación al desarrollo, estarían en condiciones para pasar de este modo a disponer de más recursos económicos, contribuciones en especie y servicios especializados para desarrollar su misión (Carreras, 2006).

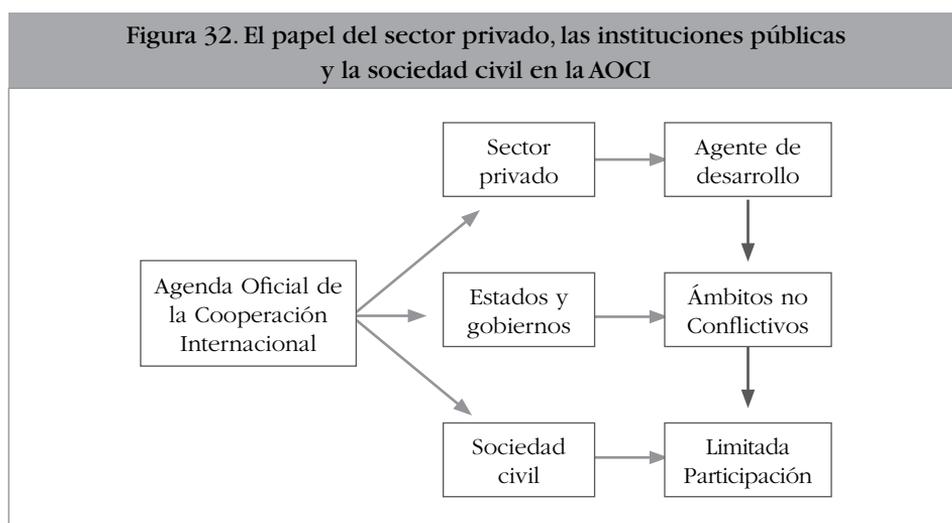
Acuciadas por la falta de financiación y por la pérdida de influencia política y reconocimiento social, muchas ONGD han decidido seguir esta última línea, apostando por establecer colaboraciones permanentes con el sector privado para garantizar su propia supervivencia. A las iniciativas conjuntas de RSC, obras sociales, donativos, patrocinio, etcétera, se le añaden ahora nuevos mecanismos como las alianzas público-privadas, los proyectos de *negocios inclusivos* y las convocatorias para presentar proyectos de cooperación internacional que están siendo financiadas por las grandes corporaciones o fundaciones empresariales.

No obstante, los riesgos que asumen las ONGD y organizaciones que optan por emprender alianzas estratégicas de este tipo son notables, porque resulta difícil que, en estos casos, puedan hacerse compatibles la defensa de lógicas emancipatorias y la colaboración con las mismas empresas que imposibilitan su consecución. Así, tomando como base los diferentes posicionamientos generados en el seno de las ONGD en torno a esta cuestión, hemos dividido a éstas en tres grandes bloques según sean sus relaciones con el sector privado -colaboración, diálogo y confrontación-, como veremos al final del presente capítulo.

---

<sup>96</sup> Eso afirma Bill Drayton (*Corresponsables*, nº 26, 2011, p. 20), fundador de Ashoka y premio Príncipe de Asturias a la Cooperación Internacional en 2011 por “acuñar el término de emprendedor social para descubrir a aquellos que combinan los métodos pragmáticos y orientados a resultados de un empresario con los objetivos de un reformador social”.

Con todo ello, y estudiando por separado los tres agentes que se sitúan en los vértices del triángulo del *capitalismo inclusivo*, vamos a analizar seguidamente el papel que cada uno de ellos podría jugar en las políticas públicas de cooperación internacional en los próximos tiempos. A partir de este renovado enfoque, y siempre con el crecimiento económico como objetivo fundamental, la AOCI se articula en torno a tres cuestiones centrales: la participación del sector privado como agente de desarrollo en las líneas directrices de la cooperación internacional; la reducción de la cooperación pública a los sectores y enfoques menos conflictivos -economía, necesidades sociales básicas, seguridad-; la limitada participación de las ONGD y movimientos sociales en la definición y puesta en práctica de la agenda global de desarrollo.



Fuente: elaboración propia.

## 3.2. Las empresas transnacionales

### 3.2.1. RSC, del *marketing* a la innovación

Aunque las primeras aproximaciones al concepto se remontan a mediados del siglo pasado, es a finales de la década de los noventa cuando surge con fuerza la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), un novedoso paradigma de gestión empresarial puesto en marcha por las corporaciones transnacionales (Perdiguer, 2003; Olcese, 2006; Araque y Montero, 2006) con objeto de legitimar sus operaciones, restaurar su imagen de marca, desactivar las críticas producidas por los efectos de sus actividades, evitar la asunción de normas vinculantes e instaurar un nuevo modelo de relaciones

empresa-sociedad que sitúa los criterios de voluntariedad, unilateralidad, no exigibilidad y autorregulación por encima de otras consideraciones normativas, teniendo asimismo implicaciones en los terrenos jurídicos, económico, laboral y ambiental (Hernández y Ramiro, 2009).

Al principio de su andadura, la RSC era básicamente una cuestión de *marketing*, dado que la imagen de las corporaciones transnacionales estaba siendo seriamente erosionada con los sucesivos escándalos financieros, desastres ambientales y conflictos laborales en que muchas de ellas se vieron envueltas (Klein, 2001; Perdiguero, 2003). Por eso, los directivos de estas compañías cambiaron su estrategia y optaron, como dijo Kofi Annan al presentar el *Global Compact* (Pacto Mundial) de Naciones Unidas en 1999, por “dar un rostro humano al mercado global” e instaurar “un marco de acción encaminado a la construcción de la legitimación social de los negocios y mercados” (Ramiro, 2009:48).

Desde entonces hasta hoy, uno de los fundamentos principales de la RSC ha sido precisamente el utilizar la retórica de la ética de los negocios y las técnicas de comunicación y publicidad como una potente herramienta de *lavado de imagen* (Jiménez y González, 2009). Esa es la razón por la que, en sus comienzos, la RSC encontró su encaje dentro de la estructura empresarial en las fundaciones o en las direcciones de comunicación, *marketing* y relaciones institucionales (Andreu, 2009). En cualquier caso, tras el *crash* global la dimensión comunicativa y publicitaria de la RSC sigue plenamente vigente, ya que “la crisis económica y sus consecuencias sociales han dañado en cierta medida la confianza de los consumidores en las empresas” (Comisión Europea, 2011:5).

Con el avance de la primera década de este siglo, las grandes corporaciones comprendieron que, además de servir como un elemento para la mejora de la imagen y reputación, “la RSC puede significar mucho más que costes, restricciones o acciones caritativas: puede ser una fuente de oportunidades, innovación y ventajas competitivas” (Porter y Kramer, 2006). Por ello, ahora los líderes corporativos ya no apelan a la buena voluntad y a la ética empresarial sino al *core business*, el núcleo del negocio, para justificar la extensión de sus operaciones por todo el planeta. “Un enfoque estratégico de la RSC es cada vez más importante para la competitividad de las empresas” y “además puede conducir hacia el desarrollo de nuevos mercados y crear oportunidades de crecimiento”, sostiene la Comisión Europea (2011:3).

De este modo, sin dejar de tener una componente fundamental de *marketing* -una táctica defensiva-, aparece una renovada versión de la Respon-

sabilidad Social Corporativa que podríamos denominar *RSC estratégica* o *RSC 2.0* -estrategia ofensiva-, la cual pasa inevitablemente por estrechar su relación con la maximización de ingresos, la reducción de gastos, la gestión del riesgo, la fidelización de la clientela y el acceso a nuevos nichos de negocio (Andreu, 2009).

En esta línea, la vía para concretar la RSC en las cuentas de resultados de estas compañías se produce a través de lo que se ha dado en llamar *innovación*.<sup>97</sup> Más allá de la connotación positiva que acompaña a esta idea, la realidad es que bajo el paraguas de la innovación se incluyen todos aquellos proyectos que permiten concretar la retórica de la *ética de los negocios* con la rentabilidad y las cuentas de resultados de las grandes corporaciones: “Según la óptica empresarial, la innovación está vinculada a los procesos dirigidos al mercado, funcionando como un medio para incrementar la productividad y la competitividad” (Botella, Fernández y Suárez, 2011:22).

Así pues, los proyectos de alfabetización tecnológica, inclusión financiera, emprendedores sociales y *negocios inclusivos* en *la base de la pirámide* se convierten en mecanismos de innovación para conectar la retórica de la ética de los negocios, por una parte, con la obtención de beneficios y una mayor rentabilidad para los accionistas, por la otra.<sup>98</sup> De esta manera, inscrita en el discurso de las empresas transnacionales, la innovación se traduce en la búsqueda de nuevos métodos para lograr un mejor aprovechamiento de los mecanismos de producción, distribución y consumo para así, con ello, poder continuar con el incremento de sus ganancias.

En el mundo de la cooperación, el ejemplo más reiterado de innovación son las alianzas público-privadas para el desarrollo, citadas en el III Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2009:230-232) como “una de las formas de participación de la empresa en la cooperación y es la que implica un mayor grado de colaboración entre la misma y el sistema público”. Estas alianzas con el sector privado se basan en la consideración de su “enorme potencial de mitigar la pobreza extrema por dos razones: su contribución al crecimiento económico; el poder que les confiere a los pobres al suministrarles servicios y productos de

---

<sup>97</sup> Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado”. Como puede verse, una de las dos acepciones que se recogen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española para *innovación* implica, directamente, una concepción económica y empresarial del término.

<sup>98</sup> En palabras del presidente de Iberdrola: “El gran reto empresarial de los próximos años es fomentar la cultura de la innovación, es decir, generar continuamente buenas ideas y convertirlas en productos y servicios que la sociedad demanda o necesita” (Romero y Ramiro, 2012:28).

consumo, aumentar sus oportunidades de elección y bajar los precios” (Casado, 2007:20-22).

Según algunos autores, la colaboración público-privada entre las grandes empresas, Estados y ONGD marcaría el camino para pasar “del paternalismo filantrópico discrecional al *partenariado* estratégico en colaboración con el sector público, las agencias multilaterales y el tercer sector” (Domínguez Martín, 2008:59). De esta forma, el paradigma de la *empresa responsable* se configura como la llave que permite abrir, definitivamente, la puerta del mundo de la cooperación internacional a las grandes corporaciones, relacionando el marco teórico de referencia de la RSC con el de la AOCI.



Fuente: Elaboración propia, adaptado de White (2006).

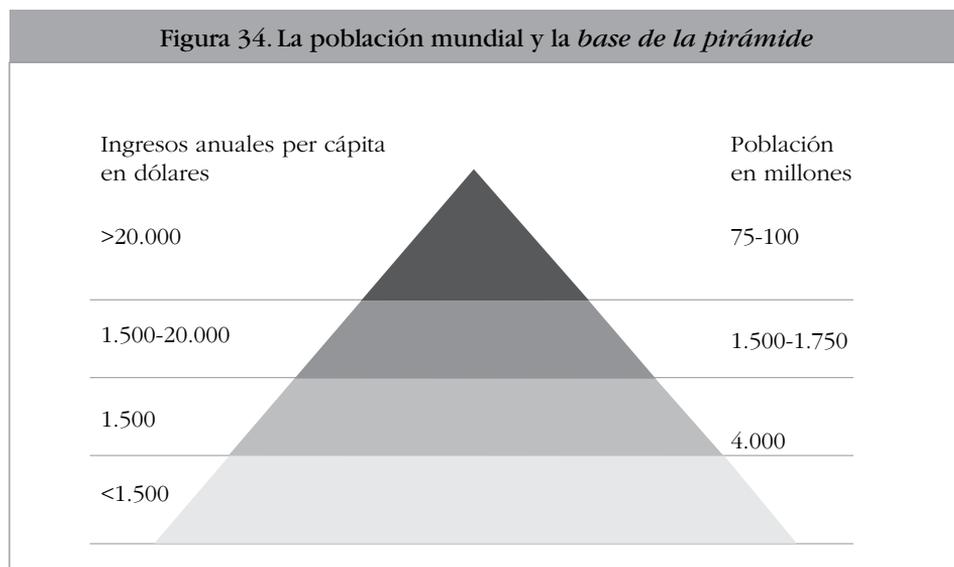
### 3.2.2. Nuevos negocios inclusivos en “la base de la pirámide”

El origen de las teorías empresariales que pretenden hacer de la pobreza y las personas pobres un nuevo nicho de negocio se encuentra hace una década, concretamente en la publicación de *La fortuna en la base de la pirámide*, el libro que pronto se convertiría en referencia obligada para todas las corporaciones interesadas en desarrollar estrategias para penetrar en un

mercado que, hasta ese momento, había sido considerado poco rentable por las grandes compañías.

Su autor, el profesor de economía C.K. Prahalad, proponía que “los pobres deben convertirse en consumidores activos, informados y participantes”, y se preguntaba: “¿Qué pasa si movilizamos los recursos, la escala y los alcances de las grandes firmas para crear conjuntamente soluciones a los problemas de ‘la base de la pirámide’, es decir, de aquellos 4.000 millones de personas que viven con menos de dos dólares al día?” (Prahalad, 2005:10). La tesis fundamental de quien llegó a convertirse en el gurú neoliberal más influyente de los últimos tiempos era que, para salir de la situación de pobreza, los miles de millones de personas que forman parte de *la base de la pirámide* habrían de integrar todas sus actividades bajo la lógica del mercado.

Con todo ello, las principales beneficiarias serían las grandes corporaciones, que podrían así rentabilizar las “oportunidades significativas aún sin explotar latentes en los mercados de *la base de la pirámide*, para la creación de valor para consumidores, accionistas y empleados” que “han permanecido ‘invisibles’ durante demasiado tiempo” (Prahalad, 2005:26). El resto de los actores obtendrían, asimismo, otra serie de efectos positivos en esta propuesta *win-win*, siguiendo la lógica expuesta anteriormente.



Fuente: Prahalad y Hammond (2002).

A su vez, para evitar ser criticada por únicamente tener en cuenta a las personas pobres en tanto que potenciales consumidoras, la idea inicial de Prahalad se fue ampliando progresivamente hasta acuñarse el concepto de *negocios inclusivos* (Jaramillo, 2010; Márquez, Reficco y Berger, 2010), un modelo de negocio en el que los pobres fueran vistos por las grandes empresas también como productores, proveedores y contratistas, como grupos de interés y socios estratégicos. Las facultades de economía y los centros de pensamiento que han desarrollado este nuevo esquema de negocio sostienen que se trata de “una iniciativa empresarial que, sin perder de vista el objetivo final de generar beneficios, contribuye a superar la pobreza al incorporar a los ciudadanos de bajos ingresos en su cadena de valor, en una relación de beneficio para todas las partes” (Lariú y Strandberg, 2009:8).

Ahora bien, tal y como se recoge en un estudio auspiciado por el World Resources Institute y la Corporación Financiera Internacional, “el punto de inicio de este argumento no es la pobreza de la base de la pirámide. Por el contrario, es el hecho de que gran parte de la población de la base de la pirámide no se encuentra integrada a la economía de mercado global y no se beneficia de ella” (Hammond *et al.*, 2007:4). En este sentido, aunque la justificación oficial para poner en marcha este esquema de negocios dirigido a los sectores más empobrecidos de la población es que será la solución definitiva para caminar hacia la sostenibilidad y la lucha contra la pobreza -“Los modelos de *negocios inclusivos*, puesto que incluyen a la gente pobre como socios en toda la cadena de valor como productores, empleados y consumidores, pueden contribuir hacia el cumplimiento de los ODM” (PNUD, 2010:3)-, los *negocios inclusivos* se constituyen, de hecho, como una palanca para la inclusión de los pobres en el mercado, con el pretendido objetivo final de rentabilizar la pobreza en términos económicos.

Por otra parte, Harvey (2004:113) sostiene que, en lo que denomina *el nuevo imperialismo*, “para mantener abiertas oportunidades rentables es tan importante el acceso a *inputs* más baratos como el acceso a nuevos mercados”. Justamente, eso es lo que están buscando las empresas transnacionales para contrarrestar la caída de sus ingresos en Europa y EE.UU y continuar con su dinámica de crecimiento y acumulación. De ahí que su pretensión sea transformar a lo que el Banco Mundial llama “los siguientes cuatro mil millones” en clientes y consumidores de sus productos y servicios.

De este modo, las grandes compañías quieren dirigirse a un nicho de mercado con un enorme potencial, formado por entre 4.000 y 5.000 millones

de personas con escasos servicios y una economía de más de 13 billones de dólares (Prahalad, 2005). Además, solamente en recursos naturales, sanidad y educación, la magnitud de estas oportunidades de negocio para las transnacionales se estima que estará entre 0,5 y 1,5 billones de dólares al año en 2020, cifra que aumentará a entre 3 y 10 billones al año en 2050 (WBCSD, 2010:5). Según Prahalad (2005), “la verdadera fuente de posibilidades para el mercado no son las minorías ricas del mundo en desarrollo, y ni siquiera los consumidores emergentes de ingresos medios. Son los miles de millones de esperanzados pobres que ingresan por vez primera en la economía de mercado”.

Este modelo empresarial pone el foco en las personas pobres con vistas a satisfacer sus necesidades implementando estrategias de mercado, aumentando su competitividad y productividad, y facilitando su entrada a la economía formal. Pretende lograrlo “buscando soluciones en forma de productos nuevos y de nuevos modelos de negocios que pueden proporcionar bienes y servicios a precios razonables” (Hammond *et al.*, 2007:6), lo cual se concreta mediante una batería de técnicas, productos y actividades empresariales: paquetes pequeños y márgenes bajos por unidad de producto (Prahalad, 2005:47-76), aumento de la cobertura del servicio eléctrico en zonas rurales y préstamos para la compra de electrodomésticos (Reficco, 2010), capacitación de usuarios para el mantenimiento de las redes de distribución de gas y electricidad, programas de microfinanzas para incluir en el sistema financiero a los sectores más desfavorecidos, comercialización de productos en comunidades con bajos ingresos, infraestructuras para favorecer la integración comercial, sistemas de prepago para abonar las tarifas del agua y la energía, etcétera.

De esta manera, el agua, la telefonía móvil y las microfinanzas son algunos de los casos paradigmáticos que permiten entender cómo funciona el negocio de la *pobreza 2.0*, pues se constituyen en ejemplos de la convergencia entre el discurso que avanza en la AOCI, por un lado, y el deseo empresarial de hacer de la pobreza un negocio rentable para las grandes compañías, por otro. “Nos dimos cuenta de que había miles de millones de pobres en el mundo y no estaban en nuestro foco”, dice el presidente de la Fundación BBVA para las Microfinanzas; “los pobres están fuera del sistema y nosotros les ayudamos a entrar en él”, añade este directivo de la segunda mayor entidad financiera española, que ha elaborado un plan estratégico para la *inclusión financiera* del 60% de la población de América Latina que no domicilia sus nóminas, carece de

tarjetas de crédito y no tiene hipotecas, préstamos ni seguros (Romero y Ramiro, 2012:39-41).

A pesar de que, con la plena aceptación del modelo tripartito del *capitalismo inclusivo*<sup>99</sup> parece consolidarse la tendencia que desplaza definitivamente al enfoque del DHS por otro que tiene en la economía de mercado y en la sociedad de consumo sus puntales fundamentales, en la narrativa de la AOCI se siguen haciendo referencias a la cuestión del desarrollo.

Ahora bien, éstas se realizan desde una perspectiva sensiblemente distinta a la de anteriores décadas: “Tradicionalmente, los estudios de desarrollo se han enfocado en satisfacer las necesidades de los más pobres de los pobres, los 1.000 millones de personas con ingresos menores a un dólar al día en poder de compra local. Sin embargo, los 4.000 millones que hacen parte de *la base de la pirámide* merecen atención de esta comunidad y son el foco central de un enfoque de desarrollo basado en la economía de mercado” (Hammond *et al.*, 2007:4). Todo ello con el argumento de que “la conversión de *la base de la pirámide* en mercado activo es, en esencia, una actividad de desarrollo. No se trata de atender de manera más eficiente a un mercado ya existente. Se necesitan nuevos y creativos enfoques para transformar la pobreza en oportunidad para todos los actores interesados” (Prahalad, 2005:12). De nuevo, vuelve a explicitarse la equivalencia entre desarrollo y crecimiento económico capitalista, con el mercado como elemento central para favorecer la consecución de ambos objetivos.

### 3.2.3. RSC y cooperación internacional

Al mismo tiempo, la aceptación del paradigma de la Responsabilidad Social Corporativa como base de un renovado modelo de relaciones empresa-sociedad resulta funcional, además de para configurar un esquema de negocios que pretende convertir en clientes y consumidores a las personas pobres, como soporte conceptual para sustentar la mayor participación de las grandes compañías en las directrices y estrategias de la cooperación internacional. Así, de la asunción de la lógica de la *empresa responsable* se deriva la plena incorporación del sector privado como agente de desarrollo, ya que se da por hecho que éste estaría incluyen-

---

<sup>99</sup> “La colaboración entre los pobres, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y las grandes firmas puede crear los mercados más grandes y de crecimiento más acelerado del mundo” (Prahalad, 2005:24).

do todas las cuestiones que tienen que ver con el triple balance -social, ambiental y económico- dentro de sus preocupaciones y sus formas cotidianas de actuación.

Esta idea queda resumida, por ejemplo, en una de las investigaciones publicadas por la Fundación Carolina sobre esta cuestión: “El auge de la Responsabilidad Social Empresarial en España y la voluntad de empresas españolas de incorporarla en su gestión sugieren que la agencia de cooperación podría vincular las iniciativas de RSE en países estratégicos y trabajar conjuntamente con las empresas españolas para lograr objetivos de desarrollo comunes” (Casado, 2007:87)<sup>100</sup>. En la misma línea, Domínguez Martín (2011) mantiene que “la Responsabilidad Social Corporativa es a las empresas lo que la cooperación internacional es a los gobiernos. La primera, como estrategia empresarial, y la segunda, como política pública concertada, están destinadas a entenderse”.

En realidad, desde mediados de la pasada década, no han dejado de crecer las voces que demandan una mayor participación de las grandes compañías en las directrices de la cooperación internacional. En ese sentido, la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado aprobó en 2010 el informe de la ponencia sobre el papel de las empresas españolas en América Latina, en el que se incluía la recomendación de vincular la cooperación con el sector privado en el marco de la RSC: “Algunas empresas reclaman una mayor participación en los programas y fondos de la cooperación española. Aluden a la compatibilidad entre los intereses empresariales y los de la cooperación al desarrollo”, por lo que se trataría de “crear vínculos entre la RSC y la cooperación al desarrollo de cara al desarrollo de sinergias entre ambos campos” (Senado, 2010).

En otros trabajos académicos, igualmente, se apuntan conclusiones similares: “La cooperación española ha atesorado, en los países en los que opera, una serie de activos intangibles, tales como relaciones institucionales, relaciones con los actores sociales, o conocimiento del medio social y políti-

---

<sup>100</sup> La Fundación Carolina es una institución que, en sí misma, constituye uno de los mejores ejemplos de alianzas público-privadas en el Estado español: su patronato está presidido por el rey e incluye a destacados ministros y miembros del gobierno español junto a los dirigentes de las principales multinacionales españolas. En su presentación institucional se afirma que “tanto por sus fines estatutarios como por el hecho de contar en su patronato con la mayoría de las grandes empresas españolas que desarrollan parte de su actividad en América Latina, la Fundación ocupa un lugar privilegiado para servir de intermediaria entre las empresas y el resto de las partes interesadas”.

co, que son complementarios a los que pueden ofrecer otras instituciones españolas con presencia exterior, y que pueden resultar muy interesantes para las empresas que operan o quieren comenzar a operar en dichos países” (Mataix *et al.*, 2008:57).

Con todo ello, el sector privado empresarial se consolida, dentro de la AOCI, como un actor central en la cooperación internacional y en la lucha contra la pobreza, con la justificación de que así podrá lograrse la convergencia entre las metas de desarrollo y los objetivos de ampliación de mercados e incremento de los beneficios de las grandes empresas. RSC y cooperación, empresas y gobiernos, entrelazarían de esta forma sus estrategias en el marco del *capitalismo inclusivo*: “La cooperación internacional, ayudando a implementar las reformas necesarias del entorno regulatorio para que las empresas responsables puedan desempeñar su cometido, y la RSC, en tanto que innovación social promotora de *negocios inclusivos* que mejoren el entorno para las empresas, están en condiciones de ofrecer una colaboración estratégica como respuesta combinada a la demanda de desarrollo de millones de personas que no están pidiendo caridad sino una ampliación de sus oportunidades” (Domínguez Martín, 2011).

La vinculación de la RSC con la agenda oficial de la cooperación se produce a través de toda una serie de mecanismos e instrumentos que, como ya describíamos en el epígrafe anterior, conectan el discurso de la *empresa responsable* con la aplicación en la práctica del esquema de negocios que se quiere implementar. Como más adelante detallaremos para el caso de la cooperación española, aparecen así toda una serie de programas de cooperación empresarial, fomento de los *negocios inclusivos* en *la base de la pirámide*, apoyo a asociaciones empresariales, financiación de infraestructuras, cooperación financiera y alianzas público-privadas, entre otros (Olivie, Pérez y Macías, 2011:29-35), que se convierten en la traducción efectiva de esta construcción teórica que acabamos de explicar.

Gracias a la evolución del paradigma de la RSC se consolida, de este modo, la conceptualización del sector privado como un agente fundamental dentro de las líneas estratégicas de la AOCI. Como decía Prahald (2005:30) y veremos en el siguiente epígrafe, “las agencias de asistencia han completado el círculo con su modo de pensar: de la asistencia centrada en grandes proyectos de infraestructura y gasto público en educación y salud, están también pasando a la creencia de que la vinculación con el sector privado es ingrediente esencial en el alivio de la pobreza”. Y en esto ha jugado un papel central toda la arquitectura teórica y discursiva que se ha articulado en torno a la RSC.

### 3.3. Los Estados y organismos internacionales

#### 3.3.1. La AOCI al servicio del sector privado

En la última década, los nuevos modelos de gestión empresarial propuestos por las grandes corporaciones y las tendencias de la Agenda oficial de la cooperación internacional han evolucionado en una misma dirección, llegando hoy a converger ambos discursos en la afirmación de que es necesario que el sector privado se involucre con mayor fuerza en las estrategias de lucha contra la pobreza. Por una parte, desde las escuelas de negocios y los *think tanks* empresariales, como hemos ido analizando, esto se argumenta en base a los criterios del aumento de la rentabilidad y de la ampliación de nichos de mercado, concretando la RSC en beneficios tangibles para las empresas a través de los *negocios inclusivos en la base de la pirámide*.

A la vez, desde la perspectiva de la AOCI, como ha quedado recogido en la Declaración del Milenio en su objetivo octavo, se asume que el sector privado es un actor esencial para “fomentar una alianza mundial para el desarrollo”. De este modo, las prioridades estratégicas y los lineamientos fundamentales de la cooperación internacional van progresivamente quedando subordinados a la lógica del mercado y del crecimiento económico, así como a uno de los agentes de la modernidad capitalista que han logrado acumular un mayor poder: las empresas transnacionales (Hernández, González y Ramiro, 2012).



Fuente: elaboración propia.

En el último medio siglo de AOD, el sector privado empresarial ha venido participando en las políticas públicas de desarrollo de muy diversas formas,

ya fuera de forma explícita -a través de licitaciones, contratos, gestión de la ayuda, etcétera.- o bien mediante fórmulas indirectas -como la ayuda ligada, que en el caso del Estado español se ha venido concretando a través de instrumentos como, por ejemplo, los créditos FAD (Gómez Gil, Gómez-Olivé y Tarafa, 2008)-. Por todo ello, puede decirse que la implicación de las grandes empresas en las estrategias de cooperación al desarrollo es una realidad antigua (Nieto, 2001; Gómez Gil, 2004). Así, la evolución que hemos observado en la AOCI ha venido a legitimar y formalizar una participación mucho mayor del sector privado en el ámbito de la cooperación internacional, que se traduce en la puesta en marcha de toda una serie de nuevos mecanismos e instrumentos que favorecen los intereses económicos de las compañías privadas (Romero y Ramiro, 2012).

Considerando que, como sostenía Milton Friedman (1970), “la única responsabilidad social de las empresas consiste en incrementar sus beneficios” y que, a día de hoy, como dijo Adela Cortina (2005), “la fórmula de Friedman no ha sido arrumbada, sino más bien subsumida en una nueva, más inteligente”, puede observarse que las grandes empresas, por una parte, han ido incluyendo en su discurso los conceptos básicos que recientemente han acuñado los organismos internacionales: Objetivos de Desarrollo del Milenio, respeto a los derechos humanos, sostenibilidad medioambiental, trabajo decente, etcétera. Mientras tanto, por otro lado, los donantes multilaterales y bilaterales han venido trabajando en la articulación de una construcción teórica que combine los objetivos empresariales con los principios del DHS.

Se trata de dos procesos complementarios, uno en el terreno de las grandes corporaciones y otro en el campo de las instituciones públicas. Así, según la formulación de algunos autores, los *negocios inclusivos* se destinarían a integrar en el mercado a los sectores empobrecidos, “los de abajo”, a la vez que las alianzas público-privadas estarían orientadas a incorporar en la agenda de desarrollo a las grandes empresas, “los de arriba” (Domínguez Martín, 2008). En cualquier caso, es el sector público el que, en este marco teórico, une al sector privado con las personas pobres mediante todos estos mecanismos.

De esta forma, el discurso del *capitalismo inclusivo* ha ido permeando progresivamente los documentos oficiales de organismos internacionales como Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, al igual que ha sido validado por la Unión Europea y las agencias de cooperación de los países del Norte global a través de sus pla-

nes directores. Seguidamente, analizaremos los principales documentos de referencia elaborados por estos agentes, todos ellos fundamentales para consolidar la construcción teórica en la que se sustenta la AOCI en esta segunda década del siglo XXI.

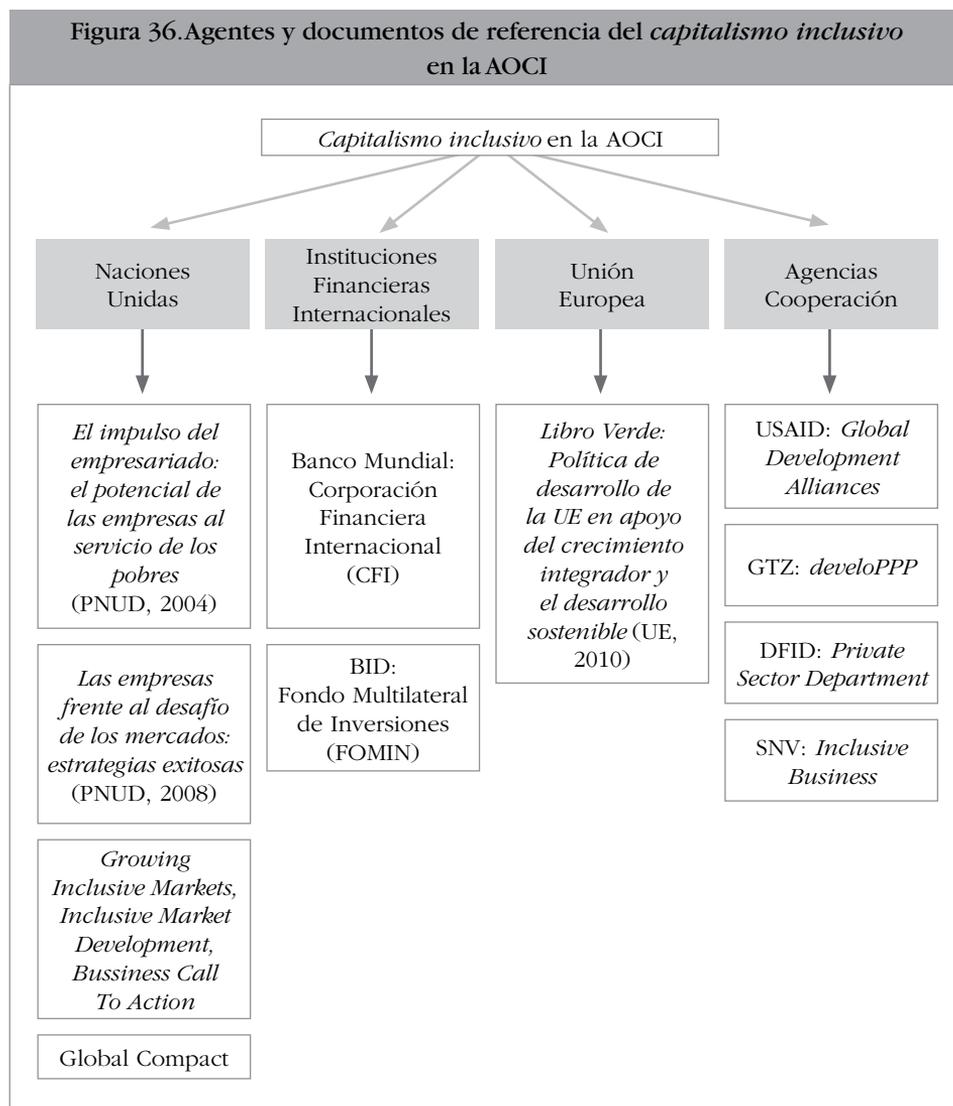
Para que haya sido posible llegar hasta este punto, ha resultado fundamental el trabajo realizado desde la academia por diferentes autores (Prahalad y Hart, 2002; Prahalad, 2005; Hammond *et al.*, 2007)<sup>101</sup> así como desde distintos *lobbies* políticos y empresariales<sup>102</sup> en el sentido de impulsar la toma en consideración de las grandes corporaciones como un actor fundamental en la AOCI.

Con todo ello, el modelo de la *empresa responsable* es presentado en la actualidad por la gran mayoría de los actores del mundo de la cooperación como la única solución posible para hacer compatibles el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza con el crecimiento económico y las fuerzas del mercado. Así, las grandes corporaciones, por un lado, son reconocidas como socias para alcanzar los ODM, y los principales donantes bilaterales y multilaterales, por otro, dan por hecho que para avanzar en esa línea han de contar con la colaboración del sector privado, para lo cual ponen a su disposición los medios y recursos públicos que resulten necesarios.

---

<sup>101</sup> El propio Prahalad fue uno de los integrantes iniciales de la Comisión sobre Sector Privado y Desarrollo cuando ésta fue creada en 2003 en el seno del PNUD.

<sup>102</sup> Este es el caso, entre otras plataformas, de NextBillion, del International Business Leaders Forum y del World Business Council on Sustainable Development (WBCSD), cuyo lema es “ayudando a las compañías a prosperar y a mantener a largo plazo su licencia para operar, innovar y crecer”.



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, llama la atención la modificación que ha ido experimentando en sus posiciones sobre esta cuestión el PNUD, que ha pasado de decir que “el desarrollo humano es el desarrollo del pueblo, para el pueblo y por el pueblo” (PNUD, 1993), como veíamos en el capítulo anterior, a afirmar que “los actores del sector privado impulsados por incentivos del mercado tienen capacidad probada para contribuir a importantes metas del

desarrollo” (PNUD, 2004). Así pues, ha pasado de defender un enfoque basado en el DHS, en el que las capacidades de las personas y la participación popular resultaban cuestiones centrales para alcanzar los objetivos de desarrollo, a ceder la iniciativa en ese terreno a las grandes corporaciones.

De este modo, la ONU ha venido promoviendo las virtudes de incorporar al sector privado en las estrategias globales de desarrollo mediante sus múltiples reuniones, fundaciones y publicaciones: “Las empresas son una poderosa fuerza en la lucha contra la pobreza”, aseguraba diez años después de la firma de los ODM el director de la oficina para el sector privado y *partenariados* del PNUD (2010:1). Asimismo, ha llevado a cabo esa labor a través de diferentes instrumentos del PNUD, como las iniciativas *Growing Inclusive Markets*, *Inclusive Market Development* y *Business Call to Action*. Si se analizan los documentos e informes publicados por esta institución en los últimos años, puede verse cómo el PNUD ha reproducido a escala internacional el papel que suelen ejercer las principales agencias de cooperación, combinando un discurso basado en el desarrollo humano con una práctica acorde con los intereses comerciales y diplomáticos imperantes (Romero y Ramiro, 2012:65-77).

En el año 2004, la Comisión sobre Sector Privado y Desarrollo de Naciones Unidas editó *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, una publicación que confirmaba el cambio de tendencia en el seno del PNUD y la consiguiente aceptación de la lógica del *capitalismo inclusivo*. “La Comisión cree que el sector privado -y, en especial, las grandes empresas locales y multinacionales- debe darse cuenta de que puede contribuir a la aceleración del crecimiento económico y a la mitigación de la pobreza”, decía el informe (PNUD, 2004:3).

A partir de ese momento, sector privado, mercado y desarrollo quedarían definitivamente enlazados en el discurso de la AOCI en una correlación prácticamente directa, dejando más arrinconados aún los anteriores enfoques basados en el DHS. Para ello, además, se considera prioritario hacer un llamamiento a la colaboración público-privada, en el marco de alianzas tripartitas como las que antes hemos descrito: “La Comisión considera necesario que todas las partes acometan conjuntamente esfuerzos coordinados en los ámbitos financiero, de capacitación y de las asociaciones público-privadas para la prestación de servicios básicos. En estas áreas capitales, los gobiernos de los países en desarrollo y los actores del sector privado deben desarrollar modelos viables de asociación que exploten las respecti-

vas virtudes de cada uno. Hay distintas organizaciones de la sociedad civil que pueden añadir sus valiosas capacidades e ideas a tales asociaciones” (PNUD, 2004:40).

Cuatro años más tarde, Naciones Unidas publicaba *Las empresas frente al desafío de los mercados: estrategias exitosas* (PNUD, 2008), un informe de carácter estratégico en el que se mostraban casos ilustrativos de los beneficios derivados de la promoción de las alianzas público-privadas, formulando conclusiones de alcance general a partir de determinados ejemplos coyunturales de prácticas empresariales y, al mismo tiempo, obviando las condiciones del marco socioeconómico y las causas estructurales de los problemas que con dichas alianzas, precisamente, se pretenderían resolver. En esta publicación se afirma: “Hacer negocios con los pobres puede ser rentable. También puede sentar las bases de un crecimiento a largo plazo al desarrollar nuevos mercados, estimular la innovación, aumentar la disponibilidad de la mano de obra y fortalecer las cadenas de valor” (PNUD, 2008:4). En este sentido, ni siquiera el estallido de la crisis ha hecho que esta institución haya experimentado un cambio en cuanto a su línea de pensamiento fundamental.

En segundo lugar, también las instituciones financieras internacionales han desarrollado herramientas para trabajar en la consolidación de estas asociaciones entre las empresas y los gobiernos (Tricarico, 2011). Así, el Banco Mundial trabaja en ello a través de la Corporación Financiera Internacional (CFI); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo hace mediante el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) mantiene una división de desarrollo del sector privado y la *Senior Budget Officials network on public-private partnerships*, una red que se ocupa de analizar las alianzas público-privadas.

Desde los años noventa, los montos destinados por las instituciones financieras internacionales a las subvenciones y préstamos al sector empresarial se incrementaron notablemente: mientras en 2010 las inversiones de estas instituciones en el sector privado fueron de 40.000 millones de dólares, para 2015 se estima que superarán los 100.000 millones; esto es, representarán aproximadamente una tercera parte de la financiación pública externa a los países receptores de AOD (Kwakkenbos, 2012:9). Por lo que respecta a la CFI y al Banco Europeo de Inversiones (BEI), tan sólo el 25% de todas las empresas a las que financian están domiciliadas en países de renta baja, a la vez que el 49% de estas inversiones se dirige a grandes corporaciones

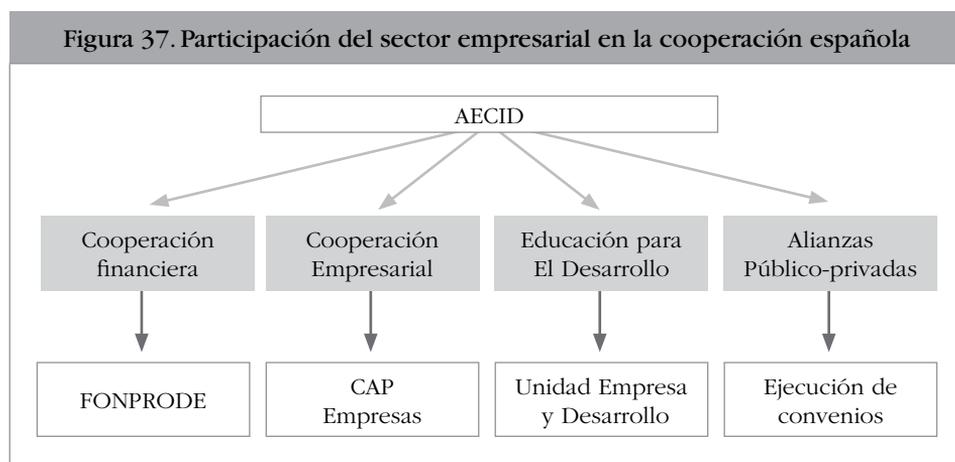
situadas en países de la OCDE y en paraísos fiscales, especialmente a bancos comerciales y a empresas de gran tamaño que cotizan en las mayores bolsas del mundo (Kwakkenbos, 2012:16-19).

En el mismo sentido, los principales organismos multilaterales han validado igualmente los principios de la economía de mercado como base de sus actuaciones en materia de cooperación al desarrollo. La Unión Europea, por ejemplo, publicó hace tres años el *Libro Verde: Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible*, donde se certifica la incorporación del sector privado como un actor fundamental de la política de cooperación de la Unión: “Los actores del sector privado son una fuerza y un componente del desarrollo con múltiples funciones de intermediarios en conflictos, proveedores de servicios y donantes o presatarios por derecho propio, con las que aportan perspectiva y valor añadido” y por eso “debe mantenerse un diálogo regular con ellos” (Comisión Europea, 2010:13).

Hasta esa fecha, apenas había sido tomado realmente en consideración (Granell, 2006), pero la situación ha cambiado con la crisis económica, que ha abierto las puertas de la cooperación al desarrollo de la UE a las grandes empresas europeas en busca de nuevas oportunidades de negocio. Por eso, ahora se plantea “estudiar nuevas estrategias conjuntas de crecimiento integrador en asociación con agrupaciones de entidades o agrupaciones regionales de países en desarrollo que impliquen también a interesados del sector privado: empresas, fundaciones, centros académicos y organizaciones de la sociedad civil en general, etc.” (Comisión Europea, 2010:12).

En cuarto lugar, hay que destacar cómo, en esta misma línea, las agencias de cooperación de los países centrales han creado organismos específicos para el desarrollo de las alianzas público-privadas, y muchas de ellas han adaptado sus mecanismos de financiación para facilitar la incorporación de las compañías con ánimo de lucro. A este respecto, pueden citarse los ejemplos de las agencias de Estados Unidos (USAID), con su programa *Global Development Alliances*; Alemania (GTZ), con *develoPPP*; Reino Unido (DFID), con su *Private Sector Department*; y Holanda (SNV), que ha constituido junto a la mayor asociación empresarial del mundo la plataforma *Inclusive Business*. En el Estado español, la Fundación Carolina ha llevado a cabo diferentes investigaciones para tratar de trasladar a la cooperación centralizada todas estas experiencias acumuladas en la puesta en práctica y ejecución de las alianzas público-privadas (Mataix *et al.*, 2008).

En el caso de la cooperación española, la AECID ha previsto distintas vías para el fomento de estas asociaciones con el sector privado. En cuanto a las posibilidades de financiación, éstas abarcan instrumentos tradicionales, que van desde subvenciones a ONGD a través de convenios y proyectos hasta subvenciones de Estado bilaterales o multilaterales, e igualmente aquí se incluyen otras herramientas innovadoras como el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), un mecanismo de cooperación financiera heredero de los créditos FAD, cuya aprobación representa un hecho de extraordinaria relevancia y “sigue la estela de lo sucedido en otros países de nuestro entorno y responde a un cambio de paradigma, o más bien a una vuelta a las teorías que sitúan el crecimiento económico y el sector privado empresarial en el centro de los procesos del desarrollo” (Fresnillo y Gómez-Olivé, 2011:132).



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, se ha llegado a poner en marcha, incluso, una línea de financiación específica para la cooperación empresarial: “Para el progreso de los países no basta con los recursos e instrumentos tradicionales de la ayuda al desarrollo empleados hasta ahora”, decía la Agencia española de cooperación en 2011 para justificar la apertura, por primera vez en su historia, de una convocatoria especializada en empresas y fundaciones empresariales, destacando en ella “la importancia del crecimiento económico y el capital privado como aspectos clave para la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones vida de los más desfavorecidos” (AECID, 2011).

Al apoyo público al sector privado, en términos económicos, hay que sumarle toda la aportación que, tanto en el ámbito discursivo como el que

se ha aportado en la práctica desde otras áreas de la AECID, ha venido desarrollando la cooperación española a nivel centralizado. En esta línea se enmarca la creación en la Agencia española de la Unidad de Empresa y Desarrollo, que según sus propios responsables tiene como objetivo el de “integrar al sector empresarial en la agenda del desarrollo”, incluyendo la “creación de redes con empresas y otros actores para intercambio de información e identificación de oportunidades de colaboración” (Romero y Ramiro, 2012:97).

En última instancia, puede decirse que el principal instrumento para fomentar toda esta mayor participación del sector privado en la cooperación pública para el desarrollo han sido las alianzas público-privadas. En la cooperación española, ya en el II Plan Director (2005-08) se incluían menciones a estas “iniciativas de colaboración entre el sector público y el sector privado”, que irían “más allá de la visión de la empresa como un actor que termina su negocio con la venta y entrega de bienes o que se limita a participar en las licitaciones públicas” y tendrían el fin de “conjugar los esfuerzos de la empresa privada y del Estado para la consecución de objetivos de desarrollo en los países socios” (MAEC, 2005:111).

Más adelante, en el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) se trataba de promoverlas como “una vía de incentivación del crecimiento económico para la reducción de la pobreza” (MAEC, 2009:231), a la vez que se concretaba el objetivo específico de “fomentar el diálogo, la coordinación y la acción conjunta entre sector privado, sector público y organizaciones de la sociedad civil” (MAEC, 2009:156). En ambos planes directores, como hemos analizado previamente en otros trabajos (Romero, 2009; Romero y Ramiro, 2012), se fueron así recogiendo las prioridades estratégicas que enlazaban el discurso oficial de la cooperación española con el de la AOCI.

Finalmente, en el IV Plan Director (2013-2016) se explicita más claramente cuáles van a ser los principales sectores económicos y los mercados prioritarios para estas alianzas público-privadas, coincidentes con los intereses de las grandes empresas españolas y siempre dentro de los parámetros establecidos en el modelo del *capitalismo inclusivo*. “Promoveremos sectores estratégicos o con gran potencial de desarrollo, como por ejemplo, la energía y, en particular, las energías renovables; las tecnologías de la información y comunicación; la pequeña, mediana y gran infraestructura, el turismo sostenible o el transporte, según las demandas locales. De esta manera se favorecerá el desarrollo de mercados y el acceso a servicios básicos

de toda la población, fomentando la evolución hacia *mercados inclusivos*”, dice el nuevo Plan Estratégico de la cooperación española, que añade que “se tratará de lograr el desarrollo y consolidación de mercados financieros inclusivos [...] ampliando su alcance a un mayor segmento de población actualmente no bancarizada a través de la integración en los sistemas financieros, de servicios para los no bancarizados” (MAEC, 2013:23).

En la práctica, la mayoría de las alianzas público-privadas que están en marcha tienen dinámicas que puede considerarse que están o bien al servicio de la mercantilización en sectores claves para el desarrollo social -entre ellos, destacan el *Growing Sustainable Business Programme* (Programa de negocios de crecimiento sostenible) y la Iniciativa Salud 2015 Mesoamérica, promovida por Carlos Slim y Bill Gates- o bien para contribuir a la difusión de la ideología del mercado por medio de la Educación para el Desarrollo -aquí cabe citar el convenio con la organización ONGAWA para el “fomento de la actuación responsable de la empresa en el Sur”-, en buena parte instrumentalizada con vistas a fomentar la apertura de oportunidades de negocio para las transnacionales españolas.

De todos ellos, el ejemplo más notorio es el de la alianza público-privada que comenzó a ejecutarse en 2011 en la región peruana de Acobamba, un convenio de cuatro años firmado entre la secretaría de Estado de Cooperación, tres grandes empresas (Telefónica, BBVA y Santillana) y cuatro ONGD (Ayuda en Acción, Ecología y Desarrollo, Entreculturas-Fé y Alegría, Solidaridad Internacional), para el que se han dispuesto 9 millones de dólares. Hasta la fecha, dado que aún se encuentran en fase de implementación, no existen datos suficientes respecto a estas experiencias iniciales de proyectos de alianzas público-privadas para el desarrollo que permitan evaluar sus resultados, como incluso reconocen algunos de sus partidarios: “No existe medición o monitoreo que permita observar el progreso de las alianzas, los programas y proyectos y el impacto de los resultados de las acciones generadas” (Flores *et al.*, 2011:4).

Para finalizar, en el caso de la cooperación descentralizada del Estado español, analizada en el anterior capítulo, hemos comprobado que ya en el período estudiado, cuatro de las agencias consideraban a las organizaciones empresariales como agentes estratégicos de cooperación e incluían a éstas en la conformación de los Consejos de cooperación respectivos. Así en el Plan Director de la Agencia extremeña de cooperación se constata “la necesidad de que la parte empresarial comparta riesgos y asuma compromisos financieros con la Administración Pública. También la cooperación no

gubernamental es un ámbito interesante de colaboración con la empresas que estén desarrollando políticas de Responsabilidad Social Corporativa” (AEXCID, 2010:34).

En el caso de la Agencia andaluza, se identifican las alianzas público-privadas como vía que permite “lograr una mayor eficiencia económica en los proyectos, además de dotarlos de un horizonte temporal a más largo plazo, fruto de la búsqueda de rentabilidad de la empresa en el proyecto. Además, este mecanismo por medio de la cofinanciación consigue reducir los costes de las intervenciones de las instituciones de cooperación (AACID, 2008:35). Aunque las organizaciones empresariales, en cuanto a la gestión de fondos se refiere, no han sido uno de los actores principales, algunas de las agencias, como la andaluza y la catalana, han materializado este interés por fomentar la participación del sector privado en cooperación, a partir del desarrollo de instrumentos específicos de colaboración, como por ejemplo, convenios directos, en el caso andaluz, o la línea específica de subvenciones para agentes empresariales, en el caso catalán.

### 3.3.2. Ámbitos no conflictivos y coherencia de políticas

Los dos elementos fundamentales que determinan la AOCI tras el *crash* global, esto es, la repriorización del crecimiento económico como estrategia central en la lucha contra la pobreza y la asunción del triángulo del *capitalismo inclusivo* como base fundamental de la interacción entre los diferentes actores sociales, encuentran su traducción dentro de las políticas públicas de cooperación en el fomento de las actividades del sector privado y, a la vez, en la eliminación paulatina de todos aquellos ámbitos de intervención tradicionales que no sirvan a los intereses económicos dominantes, todo ello enmarcado en una lógica *win-win*.

Esta renovada conceptualización del papel que han de cumplir Estados y gobiernos en la puesta en práctica de las políticas públicas de cooperación internacional responde al pensamiento hegemónico que entiende que, por una parte, el desarrollo será el resultado del crecimiento económico y, por otra, que hay que buscar espacios de actuación conjuntos donde puedan interactuar los diferentes agentes estratégicos de la cooperación para el desarrollo: sector privado, instituciones públicas, organizaciones representantes de la sociedad civil.

Con todo ello, para las instituciones gubernamentales y las administraciones públicas, esta evolución de la agenda de la cooperación inter-

nacional y la aceptación generalizada del paradigma del *capitalismo inclusivo* se traducen, fundamentalmente, en el cumplimiento de una doble función.

En primer lugar, como acabamos de analizar, los Estados y gobiernos fijan como prioridad la de otorgar una gran relevancia al sector privado, a través del fomento del tejido económico y empresarial, como motor del crecimiento económico para la reducción de la pobreza. Junto a ello, en segundo término, está el hecho de que en las políticas públicas de cooperación internacional pasan a convertirse en prioritarios aquellos *ámbitos de actuación considerados como no conflictivos* y que están, sobre todo, vinculados a las necesidades sociales básicas: educación, salud, vivienda, agua, saneamiento, infraestructuras, etcétera.

De este modo, otros ámbitos de intervención en los que podrían tener cabida los movimientos sociales emancipadores como posibles actores de cooperación van quedando progresivamente excluidos de esta lógica. Así pues, cada vez resulta más difícil incidir en términos de derechos humanos, de empoderamiento de comunidades locales, de formación de líderes sociales, de denuncia, entre otros, ya que estos ámbitos de actuación van quedando más relegados en cualquiera de las tipologías de la cooperación internacional.

En este sentido, van reduciéndose los ámbitos de intervención de las administraciones públicas encargadas de definir las líneas directrices de la cooperación internacional, como puede ilustrarse con el caso de la cooperación española, cuya evolución en cuanto a las prioridades sectoriales establecidas en los sucesivos planes directores -desde 2001 hasta la fecha- queda recogida en el cuadro 3<sup>103</sup>. Puede verse así que, junto a las necesidades sociales básicas y la promoción del tejido económico, presentes en todos los planes directores, con el paso de los años van ganando peso hasta convertirse en prioritarios en la cooperación española los ejes de *crecimiento económico para la reducción de la pobreza* y *oportunidades económicas para los más pobres*, en consonancia con la evolución de la agenda internacional que hemos venido analizando a lo largo de estas páginas.

---

<sup>103</sup> Remitimos al punto 2.2.3. para conocer el análisis realizado sobre la distribución sectorial de los fondos en el caso de la cooperación descentralizada del Estado español.

Cuadro 3. Prioridades sectoriales de la cooperación española

Plan Director 2001-2004	Plan Director 2005-2008	Plan Director 2009-2012	Plan Director 2013-2016
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidades sociales básicas</li> <li>- Inversión en el ser humano</li> <li>- Infraestructuras y promoción del tejido económico</li> <li>- Defensa del medio ambiente</li> <li>- Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno</li> <li>- Prevención de conflictos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo</li> <li>- Cobertura de las necesidades sociales</li> <li>- Promoción del tejido económico y empresarial</li> <li>- Medio ambiente</li> <li>- Cultura y desarrollo</li> <li>- Género y desarrollo</li> <li>- Prevención de conflictos y construcción de la paz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobernabilidad democrática</li> <li>- Desarrollo rural y lucha contra el hambre</li> <li>- Servicios sociales básicos: educación</li> <li>- Servicios sociales básicos: salud</li> <li>- Servicios sociales básicos: agua y saneamiento</li> <li>- Crecimiento económico para la reducción de la pobreza</li> <li>- Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat</li> <li>- Ciencia, tecnología e innovación para el DH</li> <li>- Cultura y desarrollo</li> <li>- Género en desarrollo</li> <li>- Migración y desarrollo</li> <li>- Construcción de la paz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia y Estado de derecho</li> <li>- Reducir desigualdades y pobreza extrema</li> <li>- Oportunidades económicas para los más pobres</li> <li>- Cohesión social y servicios sociales básicos</li> <li>- Derechos de las mujeres e igualdad de género</li> <li>- Bienes públicos globales y regionales</li> <li>- Crisis humanitarias</li> <li>- Ciudadanía global comprometida con desarrollo</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de los planes directores de la AECID (2001-2013).

Así, las principales instituciones donantes continúan avanzando en el proceso de especialización que les lleva a intervenir en cada vez menos sectores y países. Este año, en la presentación del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, el secretario general de Cooperación Internacional para el Desarrollo confirmaba que la tendencia es a “salir de 27 países para concentrarnos en aquellos donde somos más eficientes y conseguimos mayores impactos”, asumiendo que el futuro de la cooperación española se caracterizará por “una concentración de esfuerzos y de recursos”<sup>104</sup>.

<sup>104</sup> Comparecencia del secretario general de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Gonzalo Robles, ante el Foro Nueva Sociedad, Madrid, 13 de febrero de 2013.

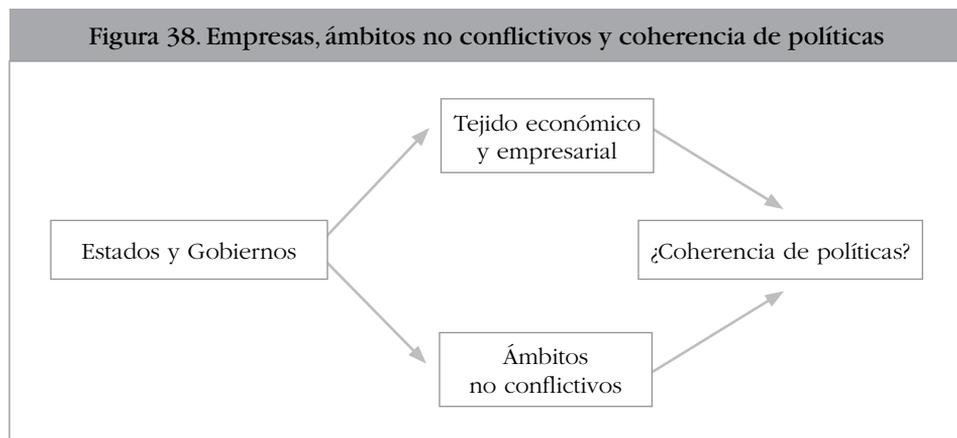
De esta forma, son la eficacia, la especialización y el impacto de la ayuda al desarrollo, en consonancia con las conclusiones establecidas en las cumbres internacionales que han ido marcando la evolución de la AOCI en la última década, los argumentos esenciales que justifican esta redefinición de las regiones y los ámbitos de intervención prioritarios para los donantes.

Por otra parte, con esta modificación progresiva de las prioridades estratégicas de la cooperación internacional para el desarrollo que se está viendo acelerada con la crisis financiera y las sucesivas reformas neoliberales que se han ido adoptando en el seno de la Unión Europea, se hace patente que la AOD estaría volviendo a quedar subordinada a las medidas destinadas a promover el incremento del PIB. Siguiendo a David Sogge<sup>105</sup> sabemos que “la Ayuda Oficial al Desarrollo es uno de los principales vehículos de transmisión de la ideología neoliberal” y que, en menor o mayor medida, ha sido así desde sus inicios hace medio siglo. Sin embargo, en estos momentos parece tender a convertirse en su única razón de ser.

Desde el principio de coherencia de políticas para el desarrollo (Millán *et al.*, 2012), no obstante, resulta cuestionable que para justificar esta nueva fase de la cooperación internacional se recurra al discurso de los derechos humanos y la sostenibilidad, ya que en la práctica se demuestra que las metas de desarrollo y los objetivos económicos no se encuentran, en ningún caso, al mismo nivel de prioridad para las instituciones gubernamentales. Según afirmaba el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación en su toma de posesión a finales de 2011, el objetivo del gobierno español en esta legislatura es instaurar una *diplomacia económica*, en la que uno de los ejes fundamentales sea “la internacionalización de la empresa y la defensa de los intereses españoles en áreas geográficas de especial interés para España” (Garay, 2012:103). En este marco, las reiteradas referencias al principio de coherencia de políticas quedan en entredicho, como seguidamente explicaremos.

---

<sup>105</sup> Entrevista a David Sogge: “La Ayuda Oficial al Desarrollo es uno de los principales vehículos de transmisión de la ideología neoliberal”, Silvia M. Pérez y Pedro Ramiro, *Pueblos*, nº 49, 2011.



Fuente: elaboración propia.

Según Martínez Osés y Martínez (2012:65), “la coherencia de políticas con el desarrollo es entendida como la integración de la perspectiva de desarrollo en el conjunto de la acción gubernamental, lo que abarca desde el diseño hasta la implementación y la evaluación de las políticas públicas de los diferentes actores políticos”. La propia AECID hace bandera de este principio, por el cual todas las políticas de la acción exterior de un país que afectan a países en desarrollo han de contribuir a alcanzar los objetivos de desarrollo y en ningún caso habrán de dificultar el logro de los mismos; igualmente, este principio quedó recogido en la Ley de Cooperación de 1998, donde se dice que “los principios y objetivos señalados en la ley informarán todas las políticas que apliquen las administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”.

En este sentido, algunos ejemplos de cómo llevar a la práctica el principio de coherencia de políticas para el desarrollo podrían ser la cancelación de la venta de armas a gobiernos con responsabilidad en la comisión de violaciones de derechos humanos; la interrupción de las operaciones comerciales con aquellos países y empresas que hayan sido denunciadas por sus impactos socioambientales; la priorización de los derechos de las mayorías sociales, frente a los intereses privados de una minoría que controla el poder económico.

Sin embargo, en el marco de la situación actual -hay que señalar que, por otra parte, la coherencia de políticas para el desarrollo tampoco llegó nunca a concretarse de manera efectiva antes del estallido de la crisis económica-, las menciones a este principio no pasan de ser una declaración

de intenciones, que ya parece no tener valor ni siquiera en el terreno de lo meramente declarativo. Así, subordinadas al fomento del tejido económico y a la expansión del sector privado, la verdadera coherencia de las políticas gubernamentales, en la actualidad, parece consistir en el apoyo a la internacionalización empresarial y a la inversión extranjera directa como vías para alcanzar el crecimiento económico, sin tener en cuenta otros condicionantes sociales y ambientales.

Como ya indicábamos al comienzo de este capítulo, desde diferentes observatorios, centros de estudios, ONGD y redes de solidaridad, al igual que en algunos sectores de la universidad, se ha venido haciendo una labor de documentación y sistematización acerca de los impactos del actual modelo de desarrollo, particularmente en lo que se refiere al papel de las empresas transnacionales en la generación de consecuencias socioecológicas negativas sobre las personas y el medio ambiente (Gavaldà, 2003; Ramiro *et al.*, 2007; González y Carrión, 2009; González y Gandarillas, 2010). En estas condiciones, el apoyo de las instituciones públicas al sector privado no puede entenderse como una aplicación efectiva del principio de coherencia de políticas para el desarrollo; antes al contrario, únicamente puede explicarse en el marco de una priorización de los intereses empresariales por encima de los derechos fundamentales de la ciudadanía, dejando de lado en la práctica los principios del DHS.

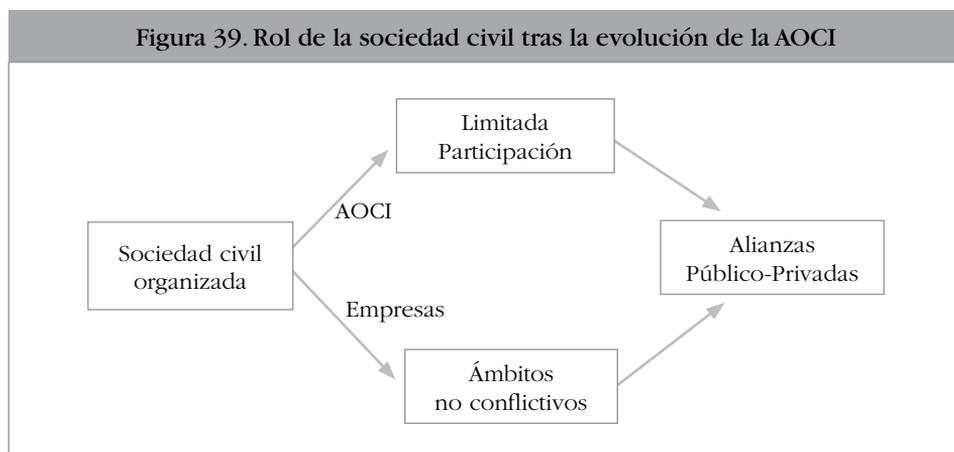
### **3.4. La sociedad civil organizada**

#### **3.4.1. La limitada participación de la sociedad civil**

En la última década, las organizaciones de la sociedad civil han ido perdiendo peso en cuanto a su participación en las dinámicas de la cooperación internacional. Tal y como indicábamos en el capítulo anterior, a partir de la aplicación de los programas de eficacia de la ayuda, recogidos en las diferentes cumbres que han tenido lugar desde París (2005) a Busán (2011), se ha venido otorgando un papel residual a la ciudadanía organizada a través de las ONGD y los movimientos sociales.

De esta forma, la participación de la sociedad civil organizada se ve progresivamente reducida y limitada, teniendo que circunscribirse al estrecho margen establecido por las nuevas tendencias que parecen imponerse. Así, las alianzas público-privadas, los *negocios inclusivos* y los proyectos para el fomento del tejido económico y empresarial aparecen, dentro de los lineamientos fundamentales de la AOCI, como las vías principales para el

establecimiento de relaciones entre el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.



Fuente: elaboración propia.

Las mejoras en la calidad y en la eficacia de la ayuda, acordadas ya en la Declaración de París (2005), sirven de base para incidir en esta limitada participación de las ONGD en la cooperación al desarrollo. De este modo, en base a los cinco principios que dan consistencia a dicha Declaración -apropiación, armonización, alineación, gestión por resultados, mutua responsabilidad- se establecen una serie de metas e indicadores, únicamente relativos a los Estados, que refuerzan el papel de éstos a la hora de definir las políticas y las iniciativas de cooperación.

Con todo ello, la cooperación interestatal se ve reforzada sin que, por el contrario, haya mención alguna a las sociedades civiles organizadas como actores ni como sujetos necesarios para establecer y definir las prioridades de la cooperación al desarrollo. Al mismo tiempo, se vuelve prácticamente invisible el conjunto de la cooperación descentralizada, llegando ésta a desaparecer del discurso hegemónico de la AOCI.

A pesar de que en la Agenda de Acción de Accra (2008) se pretendió corregir esta situación, otorgando una cierta relevancia a la participación activa de la sociedad civil y de las instituciones públicas locales, las metas y los indicadores cuantitativos establecidos en París no se alteraron en la práctica, con lo que los acuerdos de Accra no pasan de ser una mera declaración de intenciones, que por tanto no consigue revertir el concepto de eficacia emanado de la cumbre anterior.

Recientemente, tras la realización del IV Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda de Busán (2011) y después de analizar los resultados obtenidos en el mismo, puede observarse que no ha hecho sino ahondarse esta situación: “La principal reivindicación de la sociedad civil en este foro ha sido resultado de una infructuosa negociación con pocas posibilidades de verse incluido como elemento estructural que alimentara los compromisos post-Busán. El nuevo *partenariado para el desarrollo* pretende ser un nuevo paradigma, pero en realidad es una suerte de borrón y cuenta nueva frente a los compromisos adquiridos en Accra, retrocediendo casi al punto de partida” (Bustinduy, 2011).

En efecto, el Foro de Busán “cierra un círculo iniciado en los Foros de Eficacia anteriores” y, al mismo tiempo, ha sido “una buena muestra de un orden internacional en cambio, de la manifestación de la irrupción de nuevos polos de poder, y de la aparición de nuevos actores de desarrollo cuya presencia y actuación era ya cada vez más patente en las relaciones internacionales y económicas” (Cabo, 2012). Así, la creciente importancia de los países emergentes y, sobre todo, la definitiva inclusión del sector privado como actor de cooperación fueron los puntos fundamentales de la agenda establecida en Busán.

En realidad, la declaración final de este foro relega a la sociedad civil organizada a una participación residual, incluye aspectos controvertidos como darle más peso a la cooperación Sur-Sur bajo criterios de voluntariedad, contempla importantes carencias en lo que se refiere a la equidad de género y los derechos de las mujeres, y no concreta calendarios ni acuerdos efectivos para desligar la ayuda. Junto a ello, por otro lado, sí especifica compromisos en torno a la participación del sector privado en la agenda de desarrollo: animando a sector empresarial, sindicatos y demás actores a implementar una legislación que facilite las inversiones extranjeras y las alianzas público-privadas; favoreciendo su papel en el diseño de políticas y estrategias de desarrollo que promuevan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza; desarrollando mecanismos innovadores de financiación; y potenciando una “ayuda para el comercio” que sirva para “promover enfoques que mitiguen el riesgo que afrontan los actores del sector privado” (Cabo, 2012).

Por lo que se refiere a la cooperación española, pueden analizarse asimismo diferentes casos que ilustran la regresión de la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas y estrategias de cooperación internacional. De hecho, la tendencia generalizada ha sido la de avanzar en la misma línea que en los sucesivos foros internacionales

anteriormente citados, como se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, con los procesos de elaboración de los Marcos de Asociación País (MAP) y del IV Plan Director de la Cooperación Española, entre otros casos.

En este sentido, las dinámicas que han tenido lugar para elaborar los distintos MAP<sup>106</sup> en cada uno de los países destino de la cooperación española han contado con un escaso grado de participación de las ONGD y otros actores sociales, al igual que se ha puesto de manifiesto la apuesta de la cooperación española por defender un modelo de desarrollo en el que el sector privado tenga un papel central.

El MAP España-Colombia, por citar un ejemplo del que hemos tenido un conocimiento directo mediante la participación en las reuniones que formaron parte del proceso a las que se invitó a las organizaciones de la sociedad civil, se decanta por el fortalecimiento de una política de cooperación orientada a impulsar la creación de empresas, la competitividad y las alianzas público-privadas; por encima de políticas destinadas a fomentar la redistribución fiscal o la soberanía alimentaria de las comunidades, tal y como se reclama desde buena parte de las ONGD y la sociedad civil colombiana (Ramos, 2011).

Del mismo modo, el proceso que ha seguido por la secretaría general de Cooperación Internacional para el Desarrollo de cara a la elaboración del IV Plan Director, como así lo manifestaba la Plataforma 2015 y más (2012), “no garantiza los mínimos exigibles en materia de transparencia y representatividad del conjunto de actores de la cooperación. La participación de los diferentes actores de la cooperación en el diseño del principal documento de política que debería guiar de forma estratégica la cooperación española para los próximos cuatro años no es un hecho menor que pueda ser despatchado sin reflexión”. A la falta de participación real de la sociedad civil organizada y a la unilateralidad de las decisiones tomadas por el gobierno central, se le añade el hecho de que en todo el proceso no se ofreció en ningún momento un marco de diálogo y discusión amplio en el que pudieran tener cabida las organizaciones sociales.

Junto a ello, este proceso adujo de otras cuestiones importantes, entre las que podrían destacarse: la ausencia de un marco presupuestario; las debi-

---

<sup>106</sup> Los MAP son instrumentos ya promovidos en el III Plan Director (2009-2012) como base de la relación entre los Estados receptores de ayuda al desarrollo y el Estado español, en los cuales habrían de recogerse las principales líneas estratégicas y los contenidos específicos de las políticas de cooperación a implementar en los años siguientes.

lidades doctrinales en la formulación que sugieren un alto riesgo de instrumentalización de la política de cooperación por parte de otros intereses alejados de la lucha contra la pobreza y la desigualdad; la ausencia de una estrategia de consolidación de la cooperación descentralizada, así como de avanzar en la siempre pendiente reforma del sistema de cooperación; la confusión al respecto de la propia visión de desarrollo y del perfil que las políticas de cooperación deben mostrar para garantizar los resultados (Plataforma 2015 y más, 2012). Factores todos ellos que, lejos de reforzar a la cooperación como una política pública de carácter estratégico, inciden en rebajar sus objetivos y subordinarlos, casi exclusivamente, a las consideraciones macroeconómicas.

Por lo tanto, se propone una actuación conjunta entre instituciones gubernamentales y empresas en la que se pide que las organizaciones sociales cumplan un rol subalterno. En este caso, la lógica *win-win* a la que nos referíamos anteriormente no puede decirse que resulte muy favorable para las ONGD, puesto que con la asunción de esta forma de partenariado, finalmente, estarían perdiendo relevancia como entidades que inciden en la definición de la AOCI, subordinando su papel al de las administraciones centrales y el sector privado empresarial. Partiendo de los principios de eficacia y concentración de la ayuda, en este contexto se reserva una posición secundaria a las organizaciones de la sociedad civil.

Con todo ello, lejos parecen quedar aquellas referencias del PNUD (1993), que citábamos en el capítulo anterior, sobre las “organizaciones populares y no gubernamentales como instrumentos de participación popular”. En estos momentos, las instituciones encargadas de dirigir la agenda oficial de la cooperación consideran que el rol de las ONGD ha de limitarse, fundamentalmente, a contribuir al crecimiento económico, fomentar el tejido empresarial, promover la inclusión en el mercado e intervenir en aquellos ámbitos que no resulten conflictivos con el modelo dominante. Así pues, sus propuestas de participación e intervención social habrían de enmarcarse dentro de las estrategias definidas en el *capitalismo inclusivo*, a las que antes hemos hecho referencia, que se concretan básicamente en una apuesta decidida por el diálogo y la colaboración con el sector privado empresarial como forma de luchar contra la pobreza.

En este contexto, caracterizado como decimos por la limitada relevancia de la sociedad civil organizada en la definición y en la práctica de la cooperación internacional, las ONGD ven cómo su participación va quedando reducida a la mínima expresión, mientras a la vez los movimientos sociales

emancipadores difícilmente encuentran su lugar: “No sólo se trata de que los movimientos sociales no tengan cabida en estas dinámicas regresivas, alejadas de su identidad y prácticas, sino que también las ONGD pierden relevancia, no tanto como ejecutoras de iniciativas, pero sí como entidades que inciden en las decisiones, frente a los Estados y las empresas” (Fernández, 2011:25).

De este modo, las organizaciones sociales prácticamente no son tomadas en consideración, ni como actores ni como sujetos necesarios para definir las prioridades de la nueva agenda de la cooperación internacional. Tras el estallido del *crash* global, con las justificaciones de la eficacia, la concentración geográfica y sectorial, las reducciones presupuestarias y la *modernización* de la cooperación, esto no ha hecho sino acentuarse, quedando las ONGD -y, por supuesto, los MSE mucho más, por las dinámicas que aquí hemos venido describiendo- excluidas en la práctica de cualquier posibilidad de incidencia en la redefinición de las políticas y estrategias de la cooperación internacional.

### 3.4.2. Las relaciones de las ONGD con el sector privado

Resulta indudable que, en las últimas décadas, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo han ido experimentando un proceso de evolución que les ha llevado a ir modificando sus objetivos, sus instrumentos de intervención y su propia base social (Sogge, 1998; Nieto, 2002; Gómez Gil, 2004). Los cambios que han tenido lugar en sus estructuras y en sus prácticas, la pérdida de relevancia social y de influencia política, la modificación de la percepción que tiene el resto de la sociedad de su labor, el cuestionamiento de su función en el contexto de las relaciones internacionales, sus relaciones con otros movimientos sociales, el progresivo acercamiento que se ha ido produciendo entre las grandes empresas y las ONGD, todos ellos son factores a tener en cuenta cuando se estudia el rol que desempeñan las ONGD en la actualidad.

Ahora bien, no es el objetivo de esta investigación evaluar el rol que, a todos los niveles, juegan las ONGD en un contexto mundial como el actual. Igualmente, tampoco es éste el lugar para efectuar una lectura crítica del progresivo alejamiento que, en algunos casos y asumiendo la diversidad del sector, han experimentado las organizaciones no gubernamentales de desarrollo respecto a los MSE. En el marco de la evolución de la AOCI a lo largo del siglo XXI, la cuestión fundamental que nos va a ocupar ahora es el análisis de las relaciones entre las ONGD y el sector privado empresarial,

dado que éste es un asunto central para posibilitar en la práctica la consecución de las teorías del *capitalismo inclusivo*.

En realidad, las formas de interacción de las organizaciones de la sociedad civil con el sector privado han ido sufriendo una evolución que ha ido en paralelo al avance de la propia Responsabilidad Social Corporativa. De hecho, las ONGD, los sindicatos y las universidades han sido consideradas, desde un inicio, parte esencial de la sociedad civil en tanto que *stakeholders* (grupos de interés) fundamentales para posibilitar la puesta en práctica del paradigma de la *empresa responsable*.

En este sentido, del mismo modo que las empresas transnacionales han dejado de concebir la RSC como un mero instrumento de comunicación y marketing para incorporarlo en el centro del núcleo del negocio empresarial, las relaciones de estas compañías con las ONGD han evolucionado desde las campañas publicitarias y el *marketing con causa*, a finales de los años noventa y principios de este siglo, hasta llegar a las iniciativas de *negocios inclusivos*, innovación, emprendedores sociales y alianzas público-privadas, que se están desarrollando en la actualidad.

Además, al igual que ha ocurrido con la AOCI, la llegada de la crisis financiera y de los recortes de los presupuestos públicos para la cooperación internacional no ha hecho sino reforzar esta tendencia. Por ello, ante la falta de financiación y la reducción de influencia política y reconocimiento social, algunas ONGD han decidido apostar por establecer alianzas con el sector privado para garantizar la viabilidad de sus propias estructuras. No obstante, existen importantes diferencias en el posicionamiento que tienen estas organizaciones en cuanto a cómo establecer sus relaciones con las grandes corporaciones, como a continuación vamos a analizar.

En cuanto a los posibles marcos teóricos descritos para caracterizar estas relaciones entre el sector privado y las ONGD, autoras como Valor y Merino ponen a la empresa en el centro de sus análisis y afirman que estas relaciones se basan en dos tipos de comportamientos: los *centrífugos*, facilitadores de la relación porque acercan a las ONGD al mundo empresarial, y los *centrípetos*, inhibidores de dicha interacción; constatando, asimismo, que “se observa un alejamiento entre ambos agentes en el ámbito público y un acercamiento en el ámbito privado” (Valor y Merino, 2005:4).

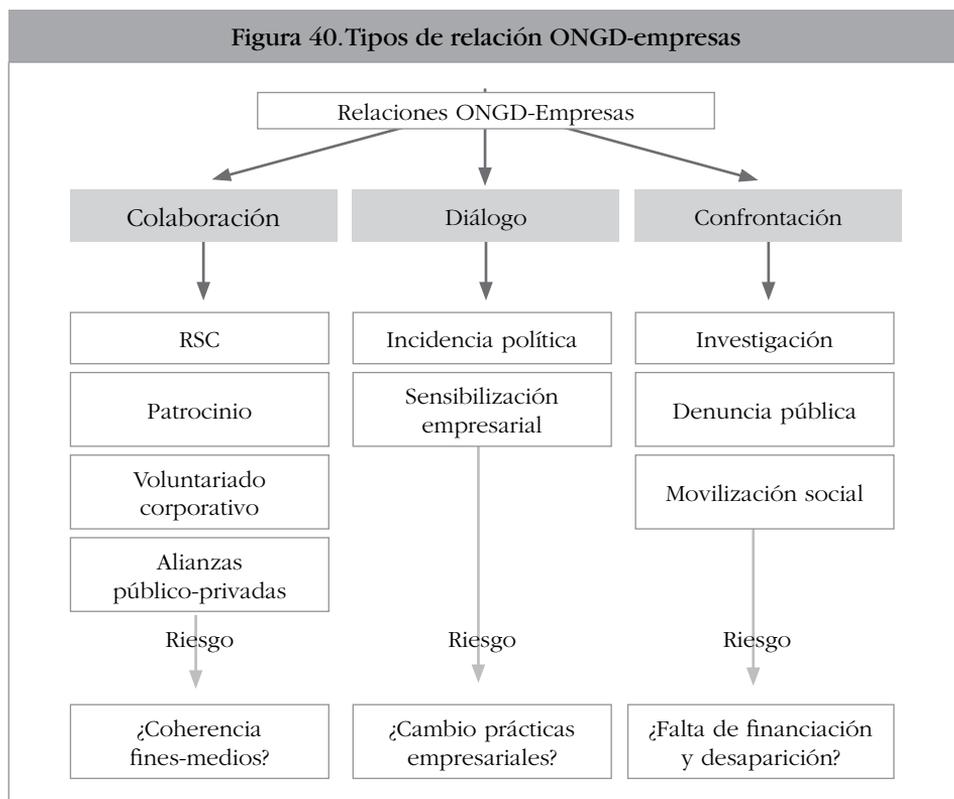
Por su parte, otros autores plantean esta dualidad en términos de *confrontación* frente a *colaboración* (Carreras, 2006). Hay también quienes

diferencian a las ONGD entre las que establecen *relaciones económicas*, cuyo fin sería el de obtener recursos para financiar actividades, y las que apuestan por *relaciones políticas*, que tendrían por objeto “intervenir en defensa de terceros o promover cambios en el modelo de comportamiento de las empresas. Estas relaciones pueden evolucionar desde la confrontación y denuncia al diálogo y en un estado avanzado pueden convertirse en fórmulas de consulta” (Ramos, Pueyo y Llaría, 2004:35).

Habitualmente, desde los centros de pensamiento alineados con el pensamiento dominante, de hecho, no se toma en consideración a las ONGD opuestas al entendimiento con el sector empresarial. “Si dejamos a un lado las relaciones de conflicto, que a menudo son un estadio previo”, afirman unos investigadores del Instituto de Innovación Social de ESADE, se distinguen “tres niveles relacionales con estos actores: la comunicación, el diálogo y la participación”; para estos autores, “el conflicto inicial entre empresa y comunidades locales y ONG, muy frecuente en países en desarrollo, es también un mecanismo catalizador, si se gestiona correctamente, de las relaciones de colaboración entre las diferentes partes” (Arenas *et al.*, 2009:20). Por tanto, la posibilidad de tener una visión alternativa a la que establece como buena la centralidad de las empresas transnacionales en el modelo de desarrollo, lo que denominan *conflicto*, quedaría neutralizada en la práctica según este análisis.

A nuestro parecer, las principales diferencias en el seno de las ONGD sobre sus relaciones con las grandes corporaciones radican, fundamentalmente, en torno al hecho de si asumir en su totalidad el paradigma de la RSC o no hacerlo. En ese sentido, a las ONGD se les plantea la disyuntiva de elegir entre, por un lado, apostar por la asociación con el sector privado como motor de crecimiento económico para luchar contra la pobreza y, por el contrario, promover la construcción de otros modelos de desarrollo alternativos al sistema socioeconómico imperante.

Como hemos analizado en anteriores trabajos, pensamos que el marco teórico más adecuado para la caracterización del estado actual de las relaciones entre el sector privado y las ONGD es el que divide a éstas en tres grandes bloques: *colaboración*, *diálogo* y *confrontación* (Romero y Ramiro, 2012:110-125). En este sentido, cada una de estas posibilidades de interacción se basa en distintos mecanismos de actuación, como puede verse en la siguiente gráfica; en cada uno de los casos, asimismo, se contemplan diversos riesgos para las ONGD en función del tipo de relación que se establezca.



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, al respecto de la *colaboración* entre las ONGD y el sector privado empresarial, hay que señalar que las relaciones entre las grandes compañías privadas y las organizaciones de desarrollo vienen existiendo, en mayor o menor medida, desde hace más de una década (Gómez Gil, 2004; 2005). Así, estas relaciones han evolucionado mucho desde que, en los años noventa, las grandes empresas comenzaran a asociarse con las ONGD para rentabilizar -a través de campañas publicitarias y fórmulas de patrocinio basadas principalmente en lo que se vino a denominar *marketing con causa*- las oportunidades que se presentaban en el “mercado de la solidaridad” (Nieto, 2002) hasta hoy, en que el abanico de vías de colaboración se ha ampliado a las campañas conjuntas de cofinanciación, la creación de fundaciones y productos financieros, las certificaciones y avales a códigos de conducta, las iniciativas de acción social y de voluntariado corporativo (Lemonche, 2011).

Desde un punto de vista empresarial, además, las iniciativas de colaboración público-privada constituyen una vía adicional para la extensión de las alian-

zas con los diferentes grupos de interés y, al mismo tiempo, contribuyen a la apertura de mercados y al desarrollo de negocios de la propia empresa.

De esta manera, con todas estas iniciativas se contribuye a que, finalmente, vaya transmitiéndose la idea de que no resulta necesario participar activamente en organizaciones sociales para combatir las causas estructurales de la pobreza, puesto que serían las políticas del sector privado las que actuarían de motor de desarrollo y lucha contra la pobreza. Así, “se le quita el significado político al concepto de responsabilidad, despojándolo de la idea de cambio social y de conflicto, con lo que se convierte en *grupos de interés* a los diferentes actores sociales. Y no sólo eso, sino que también se contribuye a desviar la solidaridad hacia ámbitos que no son conflictivos con las multinacionales, se neutraliza la presión que las ONG puedan desarrollar a favor de la exigibilidad jurídica de responsabilidades, y se bloquean las reivindicaciones sociales a través de la dependencia de la financiación de proyectos” (Hernández, González y Ramiro, 2009:239).

En la actualidad, la visión que predomina en el vértice más débil del triángulo del *capitalismo inclusivo*, el que constituyen las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, es la que apenas cuestiona la centralidad de las empresas transnacionales como eje fundamental de la actividad económica, aceptando como inevitable el hecho de que éstas sean tenidas en cuenta como agente de desarrollo. Como afirma Gómez Gil (2005:112), “en las sociedades capitalistas, las ONG han ido asumiendo los principios de las empresas, su sistema organizativo y hasta su lenguaje expresivo como una parte más del universo relacional que mantienen”.

De este modo, un número significativo de las ONGD no orientan su trabajo hacia el cuestionamiento radical de los impactos del modelo de desarrollo sino que, por el contrario, se encaminan en la línea de fortalecer las alianzas con el sector privado, cuya responsabilidad en el origen y el avance de la crisis civilizatoria que hoy vivimos resulta incuestionable. Precisamente, tras la crisis financiera y los recortes de los presupuestos públicos para la AOD, esta tendencia se ha visto reforzada y se ha vuelto generalizada, y tenemos ejemplos de organizaciones de desarrollo presentes en el Estado español que apuestan por una mayor interacción con las grandes empresas a través este tipo de alianzas<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Como ejemplos encontramos a las siguientes organizaciones: Acción Contra el Hambre, Aldeas Infantiles, Alianza por la Solidaridad, Ayuda en Acción, Cáritas, Cruz Roja, CODESPA, Ecología y Desarrollo, Entreculturas, Médicos del Mundo, ONGAWA, Plan Internacional y Save the Children, entre otras.

En un contexto caracterizado por la evolución de la AOCI que hemos venido describiendo, más aún después del estallido financiero, pareciera que “la cuestión sobre las nuevas tendencias de la cooperación empresarial o, dicho de otra manera, sobre cómo integrar de un modo más estratégico al sector empresarial en el sistema de cooperación, obliga a ir más allá de las fronteras tradicionales del propio sistema de cooperación y de sus prácticas” (Mataix y Sánchez, 2011:89). Sin embargo, la coherencia entre los fines y los medios, entre la misión, la visión y los valores, que en buena medida han presidido las actividades de las ONGD al menos en las dos últimas décadas, quedan en entredicho cuando se establecen alianzas con grandes empresas que, de una u otra manera, han adquirido una corresponsabilidad en las violaciones de los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales en los países en los que operan.

En segundo término, en una tensión constante entre confrontación y colaboración, otras ONGD, por su parte, han apostado por establecer procesos de *diálogo* con las grandes corporaciones con objeto de influir en sus prácticas sobre el terreno y producir cambios en el comportamiento empresarial, a partir de una combinación de incidencia política, crítica en público y sensibilización empresarial en privado. En este sentido, uno de los ejemplos más documentados ha sido el proceso de diálogo entre Repsol e Intermón Oxfam (Arenas *et al.*, 2011), con resultados desiguales para ambas partes: mientras, por un lado, Intermón explicó que la norma de aplicación voluntaria con que concluía el proceso le resultaba “positiva pero insuficiente”, por otro, Repsol no ha dudado en rentabilizarlo en términos de imagen.

De la misma manera, una línea similar es la que están siguiendo las organizaciones que, sin poner en cuestión el rol fundamental de las transnacionales en la economía global, han diseñado indicadores que sirvan de base para decidir en qué casos colaborar en proyectos conjuntos con las grandes compañías. El Observatorio de RSC, por ejemplo, ha puesto en marcha la herramienta *Escáner 1.0*, y según esta plataforma formada por organizaciones de desarrollo, sindicales y de consumidores, se trata de “generar un procedimiento a la hora de conformar alianzas con las empresas en el ámbito de la cooperación al desarrollo” y de “crear mecanismos y herramientas de gestión que sean capaces de estructurar y sistematizar dicho proceso, así como de objetivar la toma de decisiones” (Observatorio RSC, 2011).

Otras ONGD han establecido también sus propios criterios para definir cuándo y cómo asociar sus actividades a las de las grandes empresas. La Coordi-

nadora de ONGD estatal tiene un código de conducta -aprobado en 1998, revisado en 2005, adaptado en 2008 y actualmente en vigor- en el que se recoge que “las empresas con las que se establezca una colaboración deberán: respetar los derechos humanos; [...] cumplir los ocho convenios fundamentales de la OIT; respetar el medio ambiente, cumpliendo la legislación vigente del país de origen y manteniendo los mismo estándares en cualquier lugar que actúen; [...] las ONGD no establecerán relaciones con empresas que fabriquen armas o trafiquen con ellas” (CONGDE, 2008:18-19).

Sin embargo, el hecho de que no existan mecanismos para la evaluación y el seguimiento de todos estos criterios, indicadores y códigos de conducta hace que, en la práctica, tengan una utilidad muy limitada. En todo caso, más allá de que puedan existir casos positivos de este tipo de relación que hayan podido servir para cambiar algunas malas prácticas empresariales, desde una perspectiva a medio y largo plazo se constata que el diálogo puede convertirse, al final, en un elemento de cooptación y desmovilización de las organizaciones sociales (Carrión y Gavaldà, 2007).

Por último, en tercer lugar se encuentran las organizaciones no gubernamentales que, en base a las investigaciones y estudios realizados en los últimos años, basan su trabajo en la *confrontación* con las empresas transnacionales, cuestionando sus impactos sociales, ambientales y culturales tanto en los países del Sur como en los del Norte global<sup>108</sup>.

Precisamente, las ONGD que forman parte de este tercer bloque son las que tienen un mayor grado de relación con los movimientos sociales emancipadores, y les une la constatación de que las grandes compañías no han tratado tanto de cambiar las prácticas empresariales como de modificar la forma en que éstas son percibidas por la sociedad. Así han optado por ejercer un papel de contrapeso frente al poder corporativo en lugar de colaborar con estas empresas. Al mismo tiempo, las ONGD que eligen la confrontación son conscientes de que la defensa de una posición contraria al discurso hegemónico en la AOCI puede entrañar un riesgo innegable: dejar de recibir financiación pública para sus actividades, lo que a medio y largo plazo podría llevarles prácticamente a la desaparición.

---

<sup>108</sup> Al respecto pueden verse, por ejemplo, los trabajos de observatorios y centros de investigación como el Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL), Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG), ATTAC y Hegoa; ONGD como ACSUR-Las Segovias, Paz con Dignidad, Ingeniería sin Fronteras, Veterinarios sin Fronteras o Entrepueblos; campañas y plataformas como *¿Quién debe a quién?*, *Ropa Limpia* o la Red Birregional Enlazando Alternativas

Por todo ello, en este contexto del *capitalismo inclusivo*, se hace necesario repensar las líneas maestras del actual modelo de cooperación al desarrollo y redefinir cuál va a ser el papel que habrán de jugar en él las ONGD, y también los MSE. En este sentido, la revisión de todo el sistema internacional de ayuda parecería una reivindicación urgente si, como es el caso de las tesis que defendemos en el presente libro, se trata de seguir apostando por otorgar un carácter transformador y emancipador a la práctica de la cooperación.

Como ya decíamos en el capítulo anterior, la evolución de la AOCI en las dos últimas décadas nos conduce a un modelo de cooperación internacional en el que se entiende la cooperación como una política pública voluntaria; el ámbito prioritario es la pobreza; la referencia fundamental es el pos-Consenso de Washington; las relaciones entre Estados se basan en las condiciones impuestas por los donantes; la agenda viene marcada por los cinco principios de la Declaración de París: apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad; y el sector privado empresarial tiene un papel creciente en el diseño y puesta en práctica de las estrategias de desarrollo.

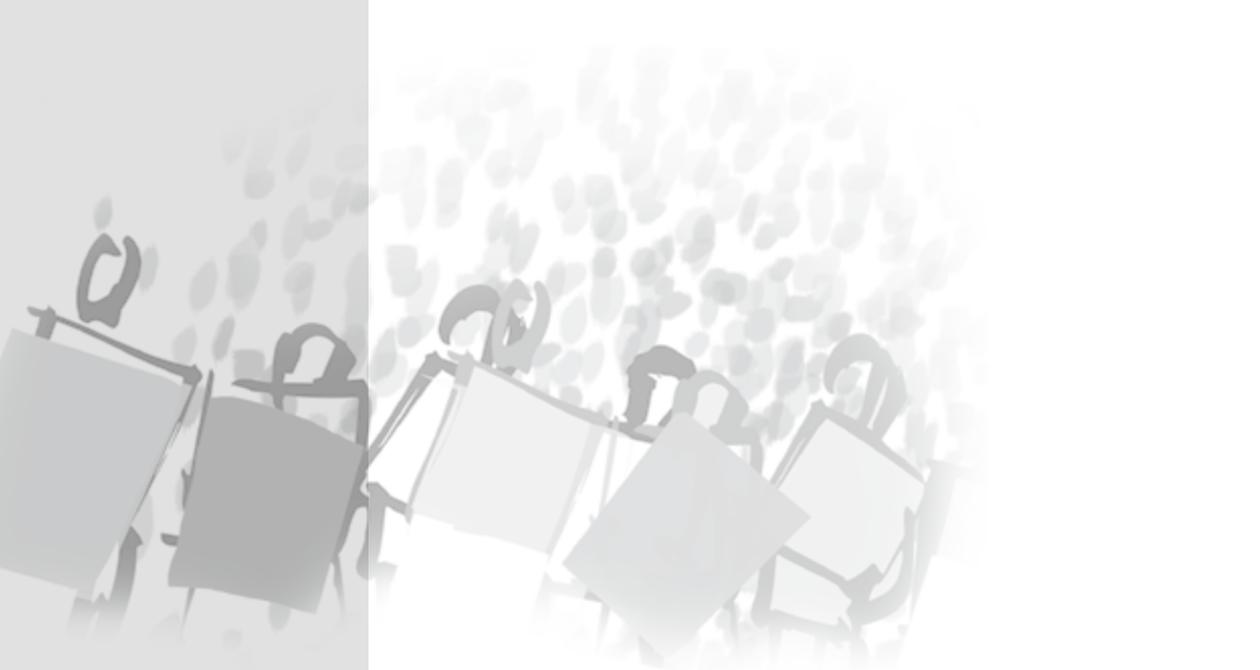
Tras el estallido del *crash* financiero global, esta lógica se ha visto reforzada y ampliada, estableciéndose como ejes centrales de la AOCI los siguientes: en primer lugar, la repriorización del crecimiento económico como estrategia hegemónica de lucha contra la pobreza; segundo, la participación del sector privado como agente de desarrollo en el diseño y la ejecución de las políticas y estrategias de cooperación; en tercera instancia, la reducción de los ámbitos prioritarios de intervención de los Estados a las necesidades sociales básicas y los sectores poco conflictivos; y, por último, la limitada participación y relevancia de las organizaciones de la sociedad civil dentro de las políticas de cooperación internacional.

Como también recogíamos anteriormente, la cooperación cercana al desarrollo humano sostenible, no es ajena a estas tendencias de la AOCI, ya que está caracterizada por una agenda híbrida, en la cual conviven elementos más cercanos al DHS con otros característicos de la Agenda oficial de cooperación. Analizábamos cómo es una cooperación que muestra dificultades para asumir la multidimensionalidad de la CI, muy centrada en lógicas del corto plazo y que, a pesar de haber supuesto un ámbito en el cual los MSE han participado en cierta manera, prioriza según criterios de eficacia aquellos agentes “capaces” de dar respuesta a todo el entramado

técnico-administrativo. Además, una buena parte identificaba ya la necesidad de contar con el sector privado como agente prioritario.

En el marco de la crisis, las reformas y los recortes, que sin duda van a hacer que esta evolución de la Agenda oficial de la cooperación internacional se vea acelerada, muchas ONGD están dedicando buena parte de sus esfuerzos a buscar estrategias para asegurar su supervivencia. Según nuestro criterio, si se quiere ejercer la práctica de la cooperación internacional desde el principio de la solidaridad y en línea con los horizontes emancipadores imprescindibles para avanzar hacia la superación de la crisis civilizatoria que hoy vivimos, ello habría de ir acompañado de una reflexión crítica acerca de todos los elementos que componen la agenda de cooperación, pero también, de una reflexión autocrítica acerca de los valores y la visión que habrían de tener las ONGD, como agentes fundamentales de la cooperación, para los años venideros.

Ante los cambios estructurales en la agenda la cooperación al desarrollo y en medio de un colapso socioeconómico global que se agrava por momentos, ¿qué quieren ser las ONGD? ¿Y qué relación quieren mantener con los movimientos sociales emancipadores? Las posibles respuestas a esta pregunta son las que van a marcar los próximos tiempos en un sector, el de la cooperación internacional, en el que, como en otros ámbitos de nuestras sociedades, las grandes corporaciones cumplen un rol fundamental en el avance de los procesos de mercantilización y privatización de los servicios públicos y los bienes comunes. Que sea definitivo y lo hayan hecho para quedarse, en definitiva, dependerá, en buena medida, de cómo se responda desde las organizaciones de desarrollo y de los movimientos sociales emancipadores al respecto.



## Capítulo IV.

Aproximaciones a una Agenda  
de cooperación internacional  
desde y para los movimientos sociales  
emancipadores



## 4.1. Reflexiones finales: otra cooperación internacional es posible y necesaria

Comenzábamos este libro destacando la profundidad de la crisis en la que nos encontramos, caracterizándola incluso como una crisis civilizatoria. Con este concepto hacíamos referencia a que las certezas sobre las que se asentaba el proyecto de la modernidad capitalista -base fundamental de nuestra civilización- ya no son tales, ya que en la actualidad están siendo crecientemente cuestionadas.

La razón de este cuestionamiento reside, por una parte, en que los parámetros definitorios del proyecto modernizador se muestran completamente ineficaces a la hora de enfrentar los actuales retos globales, como el cambio climático, la pobreza, las desigualdades y, en general, el alto grado de vulnerabilidad sistémica. A su vez, por otro lado, la crítica va más allá de la constatación de dicha incapacidad manifiesta, y se extiende la creencia de que las dinámicas civilizatorias vigentes no sólo no ofrecen soluciones, sino que representan de hecho la raíz del problema.

Por lo tanto, la contestación a los valores y principios hegemónicos es cada vez más notoria. Las grietas del sistema se evidencian ante un número creciente de personas, de organizaciones, de comunidades y de pueblos, lo que ha dado lugar a un renacer de los debates sobre el bienestar, el poder, la democracia, la justicia, la equidad, el modelo de desarrollo; en definitiva, sobre qué planeta y qué humanidad queremos. De esta manera la cuestión normativa, marginada durante tanto tiempo<sup>109</sup>, regresa con fuerzas renovadas.

En este sentido, el epicentro del debate no se limita ya al ámbito tecnocrático. Así, éste no gira únicamente en torno a cuál es la táctica más eficaz para mantener la incuestionable y simplista ecuación central del proyecto modernizador, esto es, bienestar es igual a desarrollo, y éste es equivalente a crecimiento económico más democracia liberal.

Muy al contrario, asistimos a un momento de bifurcación histórica, en el que el marco de lo posible se amplía. De este modo, el camino trazado por la modernidad capitalista pierde fuerza como referencia política y se abren nuevas vías, de muy diferente signo, pero que no se conforman con una re-

---

<sup>109</sup> Con esto no queremos insinuar que nunca haya existido oposición a la modernidad capitalista, ni agendas alternativas a sus parámetros básicos. No obstante, en momentos como el presente, hay un renacer de enfoques y análisis ajenos al ortodoxo, que además alcanzan mayores espacios de legitimidad, en la misma proporción que la modernidad capitalista los pierde.

visión procedimental en base a unos objetivos supuestamente inmutables, centrados en el crecimiento económico capitalista; ahora también las metas últimas se ponen en cuestión.

Cada vez, entonces, vamos teniendo menos certezas y más incertidumbre; cada vez, también, existe más espacio para las alternativas al enfoque ortodoxo de entender la sociedad global. En este sentido, sujetos que pretenden mantener y ahondar la lógica civilizatoria actual discuten con otros que plantean agendas diversas, desde parámetros y enfoques radicalmente diferentes. Esta tensión, toda esta proliferación de diagnósticos y propuestas se ha recrudecido en estos momentos de efervescencia, y ha dado lugar a nuevas legitimidades entre la sociedad -como la de los movimientos sociales y sus agendas-, así como a agudizar la deslegitimación progresiva de los actores hegemónicos y las propuestas de la democracia liberal-representativa.

Estos actores diversos, no obstante, confrontan en un espacio político marcado por las enormes asimetrías de poder entre unos y otros. Pero a pesar de ello, todo está en revisión, valores, principios, estructuras, políticas y estrategias; todo puede y debe replantearse; todo puede y debe analizarse críticamente ante los nuevos retos que nos presenta la crisis, y ante los cuales no nos podemos quedar impasibles. Debemos encontrar respuestas nuevas para las también nuevas preguntas.

En esta misma lógica, la cooperación internacional, tal y como la hemos conocido en las últimas décadas, puede y debe ser revisada. Especialmente en su caso, dado que se trata de una política pública que toma como referencia enfoques y valores emancipatorios como el desarrollo humano, la sostenibilidad, los derechos humanos, la igualdad, etcétera. Por lo tanto, es un ejercicio necesario y natural analizar si efectivamente ha estado y está sirviendo a los objetivos que dice perseguir; si ha estado y está acompañando procesos de emancipación; si se ha aliado y se está aliando con los sujetos estratégicos de cara a generar lógicas de superación de la crisis actual.

Este ejercicio crítico y autocrítico, sin embargo, se nos antoja muy complicado de evaluar de manera directa. Así, no es fácil medir el impacto de una política que pretende incidir en metas tan ambiciosas como la reducción o la erradicación de la pobreza y la desigualdad, cuando cuenta únicamente con un promedio de unos 100.000 millones de dólares anuales; el desequilibrio entre recursos y objetivos es tal, que se imposibilita un resultado certero del análisis. En este sentido, y si sólo nos fijáramos en las metas últimas antes señaladas -pobreza y desigualdad-, concluiríamos que la CI no

está cumpliendo su cometido, ya que sin duda nos encontramos muy lejos de alcanzarlas, como puede observarse atendiendo a los datos agregados ofrecidos por los propios organismos multilaterales<sup>110</sup>.

No obstante, está claro que el impacto de la CI, tal como está planteada y dotada a día de hoy, no se puede medir exclusivamente en función de su incidencia directa sobre dichos objetivos; es necesaria, entonces, una perspectiva indirecta. De este modo, nuestra investigación sitúa dicha perspectiva en la capacidad de la CI de extender sus parámetros teóricos referenciales y alternativos al conjunto de la agenda internacional, y desde ahí provocar transformaciones en los valores, procesos, dinámicas y estructuras globales.

Este enfoque indirecto plantea por tanto el ámbito de la incidencia política como una prioridad para la CI, como el principal indicador de su desempeño. De esta manera, el impacto de la CI se mediría por su capacidad para fortalecer espacios, agentes y estructuras que tengan la potencialidad, en el medio y largo plazo, de realizar transformaciones en términos emancipatorios. A pesar de que se trata también de un reto muy ambicioso y complejo, pensamos que es el eje sobre el que debería pivotar el debate actual en torno a la cooperación internacional: cómo fortalecer sujetos de transformación; cómo alterar las estructuras vigentes de cara a enfrentar de manera decidida las múltiples asimetrías globales; cómo, en definitiva, ganar espacios para una agenda emancipatoria.

Éstas han sido, precisamente, las preguntas que subyacen en el análisis de la AOCI que hemos realizado en el segundo capítulo del libro. Por todo ello, hemos concluido que, pese a no poder medir el impacto directo de la CI por el motivo antes esgrimido ésta, en términos generales, no sólo no ha logrado plantear alternativas a la hora de entender la sociedad global desde nuevos parámetros sino que, a lo largo de las dos últimas décadas, ha colaborado en la defensa e imposición de los principios y objetivos ortodoxos, contribuyendo así al fortalecimiento del proyecto modernizador.

De esta forma, el potencial emancipador de alguno de sus marcos teóricos de referencia -desarrollo humano y sostenibilidad- se ha diluido y neutralizado ante la hegemonía notoria de un enfoque de cooperación para el desarrollo que surge desde las concepciones e intereses del Norte global; que impide los análisis sistémicos e integrales del fenómeno de la pobreza

---

<sup>110</sup> Además, esto tiene lugar a partir de una concepción de la pobreza muy restringida al ámbito económico, lejos de los conceptos como pobreza de capacidades o pobreza estructural, en cuyo caso los datos serían aún peores.

y de las asimetrías globales; que elude la responsabilidad compartida y plantea una visión de la cooperación como gracia en tiempos de bonanza económica, y no como compromiso; que entiende la eficacia como obtención inmediata de resultados visibles, en vez de como transformaciones estructurales; que instrumentaliza la participación en pos de unas metas predeterminadas; y que prioriza a los actores no contestatarios, primando la eficacia sobre la democracia, la concertación en vez de la confrontación, la ortodoxia frente a la emancipación.

Por estas razones abogamos por un replanteamiento integral de la cooperación internacional, ya que detectamos cuestiones estructurales de su enfoque y de su funcionamiento que deben ser completamente redefinidas. Así, al igual que no podemos analizar la crisis desde lógicas procedimentales, tampoco lo podemos hacer con una política que parece que está fallando de manera notoria en la consecución de sus teóricas metas.

Por supuesto, con esta última afirmación no queremos dejar de poner en valor las múltiples experiencias positivas, enriquecedoras y empoderadoras que la CI ha acompañado, e incluso generado. Al contrario, si no creyéramos ni hubiéramos sido testigos de las mismas, si no pensáramos que otra cooperación es posible y que dichas experiencias positivas no se pudieran extender, el esfuerzo de este libro sería inútil.

Sin embargo, este reconocimiento sincero de los agentes y las iniciativas de cooperación que han tenido y tienen vocación emancipadora -de las que han sido protagonistas movimientos sociales, ONGD, sindicatos, universidades, autoridades locales y nacionales, etcétera- no nos puede hacer olvidar las tendencias hegemónicas actuales, que ni mucho menos podrían ser categorizadas como emancipadoras. En este sentido, incluso en la cooperación más vinculada al Desarrollo Humano Sostenible (CDHS), también se han detectado dinámicas que minimizan el potencial transformador de unos marcos de referencia que no se aplican en la práctica, y que dan lugar a conceptos híbridos y diluidos de desarrollo y de eficacia. De esta manera, este análisis crítico no hace sino reafirmarnos en la necesidad de hacer un llamado urgente a un debate integral sobre la cooperación internacional, sus objetivos, prioridades, agentes, instrumentos, etcétera.

No obstante, asistimos con preocupación al hecho de que en la actualidad el debate sobre CI no camina precisamente por estos derroteros. Al contrario, éste se reduce casi exclusivamente al ámbito de los recortes, a la obtención y gestión de los recursos. En este sentido, el epicentro de la discusión

parece girar en torno a por qué sí o por qué no se justifican los descensos en las partidas públicas de cooperación. De este modo, nos mantenemos en la superficie, en la dialéctica entre quienes defienden y quienes se oponen a los recortes; nos quedamos, por tanto, en la punta de un iceberg de grandes dimensiones, obviando debates pendientes de ser resueltos.

Estimamos que este reduccionismo es muy peligroso para la cooperación con vocación emancipadora, ya que impide aflorar debates estratégicos, a la vez que nos sitúa en una dialéctica de mirada estrecha, en la que es más que notable la desigual correlación de fuerzas sociales existentes en torno a la cooperación. Con todo ello, los mandatarios e instituciones que nos gobiernan, defensores de la modernidad capitalista, se aprovechan de la actual indefinición de la CI, de su desapego creciente de las luchas sociales y de sus actores, para recortar de manera contundente sin apenas contestación social. De esta manera, y aunque la CI haya sido funcional al proyecto modernizador, nunca ha sido realmente una prioridad, por lo que puede ser recortada sin mayores remilgos. En todo caso, como además de secundaria también les ha sido y es útil en ciertos aspectos, tienen la intención de mantenerla en el futuro -aún devaluándola como política pública-, a través de una versión incluso más agresiva. Como vimos en el tercer capítulo, parece que nos espera una cooperación vinculada al agente estratégico por antonomasia de la modernidad capitalista en la actualidad, la empresa transnacional. Si este modelo de cooperación, como todo parece indicar, finalmente se hiciera hegemónico, acabaría completamente con la esperanza de hacer de la CI una herramienta de emancipación.

Al mismo tiempo, desde el otro lado del espejo, muchas de las voces de la cooperación no alineada explícitamente con el proyecto modernizador -con buena parte de las ONGD a la cabeza-, siguen entrampadas en la lógica casi exclusiva de evitar dichos recortes y de buscar vías alternativas de financiación -entre las que destacan la colaboración y las alianzas con el sector privado-, centrando en ello prácticamente todos los esfuerzos. De esta manera, y pese que se trata de una meta justa, no sitúan el debate de los recortes en el marco más amplio de un cambio político en los términos de la agenda de cooperación -tal y como hemos explicado en el tercer capítulo-, ni tampoco realizan la necesaria autocrítica a la evolución de la CI en los últimos años. Al contrario, y como argumento frente al descenso de fondos públicos, defienden de manera inequívoca el fondo y la forma de lo realizado hasta la fecha, como una experiencia básicamente positiva y todavía con recorrido.

En nuestra humilde opinión esa estrategia es errónea, ya que edulcora toda una fase de la historia de la cooperación internacional -precisamente la que hemos analizado en este libro- que cuenta con luces y sombras. Así, esta estrategia impide entonces la construcción y la regeneración de alianzas políticas y sociales que permitirían ampliar la base social para la defensa de la CI, que o bien no han existido o bien se han perdido en el camino de las últimas dos décadas. Por ello, pensamos que los profundos recortes sociales producidos tras el estallido financiero de 2008 no han hecho sino visibilizar y acentuar las derivas y deficiencias estructurales de una agenda y de un sector en entredicho, que ha perdido sus referencias políticas básicas. Estas referencias perdidas se centrarían fundamentalmente, y en términos generales, en su arraigo y alianza con las luchas, los procesos y los agentes de emancipación. Desgraciadamente, la cooperación ha ido avanzando en paralelo a éstos, cuando no los ha enfrentado explícita o implícitamente.

En este sentido, sólo desde la recuperación de dichos lazos y arraigos, sólo repolitizando la CI (González, 2012), podrá recuperarse la legitimidad perdida. De esta manera, se podrá plantear a la ciudadanía la pertinencia y la necesidad de una política pública de solidaridad internacional. Defender que no haya recortes sin una base social y política firme no parece una estrategia acertada; no hay agenda sin base que la defienda, no hay avance sin presión. A día de hoy, ni hay base social suficiente, ni hay una presión real. Por tanto, la CI es muy vulnerable -en parte por sus propios méritos- y afrontar un debate sobre los recursos, en estas condiciones, no parece lo más adecuado.

Así pues, creemos que no podemos contentarnos con la añoranza de un supuesto pasado idílico que, por otra parte, no existió. Al contrario, la bonanza macroeconómica en el Norte global y la presencia relativa del DHS en la AOCI parecieron situar a la CI en un estado de inercia y autocomplacencia que impidió ver que el suelo se estaba moviendo bajo sus pies. Ahora, ante la cruda realidad de la crisis, se ha despertado del sueño, y las carencias se han manifestado con gran virulencia. Por eso, la mera resistencia no es suficiente.

Así las cosas, entendemos que la mejor estrategia consiste en reconstruirse sobre nuevos parámetros que vinculen la cooperación internacional y la fijen a los objetivos emancipatorios. En este sentido, planteamos que no sólo hay que enfrentar los recortes; que incluso no sólo se trata de evitar la expansión de las lógicas de corporativización de la cooperación; también hay

que generar agendas alternativas que ofrezcan nuevos paraguas políticos, estratégicos, técnicos y administrativos, y que permitan abrir una nueva vía para la cooperación emancipadora (Cabanas, 2011).

Por supuesto, no se trata de una tarea fácil y la coyuntura tampoco acompaña. Pero esto no hace sino aumentar la urgencia por contar con nuevas propuestas políticas que permitan enfrentar estructuralmente la situación y ofrecer expectativas de futuro a la CI. En un momento de bifurcación, el camino recorrido se borra a nuestro paso, y el que falta por recorrer está plagado de incertidumbre. Entonces, hay que avanzar pero, ¿hacia dónde?

A lo largo de este trabajo hemos explicitado uno de los caminos por recorrer, uno que estimamos estratégico: la cooperación internacional y sus agentes actuales deben aliarse y vincularse a las agendas, identidades y dinámicas de los MSE, trabajando para “buscar espacios de convergencia con los movimientos sociales” (Martínez Osés, 2011:24). Ésta sería, entonces, nuestra respuesta prioritaria a las preguntas que antes establecíamos como centrales del debate necesario en la CI, que podría resumirse en una sola: cómo ganar espacios para una agenda emancipadora.

No consideramos que sea necesario reiterar todas las razones aducidas en el primer capítulo del presente libro para justificar nuestra apuesta; no obstante, sí recordamos que en nuestra opinión, una de las mejores maneras para que la CI incida en los cambios estructurales necesarios, de que participe en el avance de espacios para la transformación, es su alianza estratégica con uno de los sujetos que actualmente más capacidad y voluntad emancipatoria está mostrando actualmente. Esta alianza podría servir de catalizador para establecer agendas comunes entre MSE, ONGD y universidades, además de con todo tipo de organizaciones sociales.

Partimos de la premisa de que sólo una ciudadanía organizada y crítica será capaz, en última instancia, de generar los cambios necesarios que permitan avanzar en términos de emancipación a medio y largo plazo. Por tanto, esa es nuestra opción: ampliar los espacios y las capacidades de los MSE, para ampliar los espacios y las capacidades de las agendas alternativas, enfrentadas con la modernidad capitalista.

En este punto, es necesario aclarar que a pesar del papel protagónico que cobran en nuestra reflexión, los MSE no son los únicos sujetos de transformación, ni el único eje sobre el que construir otro tipo de CI. Por eso no hablamos de *la* agenda alternativa, sino de *una* agenda alternativa. En

este sentido, puede y debe haber otras más, con otros actores prioritarios, con otras lógicas emancipadoras; sin duda, recuperar lo bueno del pasado, plantear nuevos parámetros para el futuro, no sólo pasa por los MSE.

No obstante, no podremos entender una agenda de cooperación internacional que no cuente con ellos, que los ningunee o que los margine, ya que eso sería un signo inequívoco de que no se avanza en términos emancipatorios. Así, los MSE pueden no ser suficientes, pero sí son imprescindibles para avanzar en este sentido.

Además, ponemos en valor la relevancia de que una nueva agenda alternativa surja precisamente desde los MSE y no desde otros estamentos, como los organismos multilaterales. Estas instituciones internacionales son estructuras que, o bien defienden explícitamente a la modernidad capitalista -caso del BM o del CAD-OCDE-, o bien cuentan con capacidades políticas muy limitadas, como ocurre con el PNUD, organismo que responde a un entramado multilateral supeditado absolutamente al papel protagónico de los Estados-nación, quienes siguen siendo actores políticos de primer orden junto al sector privado transnacional. De esta manera, su capacidad confrontativa y transgresora queda, en el mejor de los casos, limitada al discurso, pero nunca encuentra una traducción en la práctica.

Deben ser, entonces, aquellos actores que explícitamente defienden, sostienen y abanderan agendas alternativas, quienes dinamicen este proceso de regeneración de la CI e integren al resto de actores comprometidos con las mismas. Así, esta articulación de actores tendrá la legitimidad para plantear una nueva propuesta que fortalezca las claves de la solidaridad internacional; incluso contará con la legitimidad para incidir en las instituciones -locales, autonómicas, estatales, multilaterales- para que éstas asuman sus postulados y los integren en sus políticas públicas, haciendo que la presión social permita ganar espacios para su desarrollo progresivo. De esta forma, la agenda que nace del ámbito social y para el ámbito social, también puede tener vocación institucional, desde la premisa de que las políticas públicas puedan ser herramientas de cambio estructural.

En definitiva, ésta es la tesis sobre la que realizamos nuestro aporte al necesario debate sobre el replanteamiento de la CI: es central una nueva agenda de cooperación internacional, formulada desde la sociedad civil organizada, y que responda al fortalecimiento de los movimientos sociales emancipadores; una agenda que, por supuesto, debería adaptarse a los

diferentes contextos y agentes que en ella participaran pero que, en última instancia, compartiría parámetros básicos, unas bases comunes.

## 4.2. Bases para una Agenda alternativa de cooperación internacional

En este apartado final del libro, planteamos cuáles son las once bases sobre las que sustentar esta nueva agenda<sup>111</sup>. Desde aquí, a partir de las mismas, continuaremos el proceso de investigación pasando a la etapa de construcción de dicha agenda. La hemos dividido así en tres grandes apartados: *ámbito de actuación y marco de referencia*; *enfoque y prioridad estratégica*; *sistema de implementación*.

En el primer apartado se define cuál es el objetivo fundamental que persigue la cooperación internacional, el horizonte hacia el que dirigir en última instancia sus esfuerzos; a su vez, se establecen los parámetros básicos que delimitan y ofrecen el marco de referencia para avanzar en dicha meta. En el segundo apartado se concreta cuál es la prioridad estratégica, el eje sobre el cual la cooperación debe incidir de manera específica para tener un impacto profundo en el objetivo marcado en el anterior apartado; dicha prioridad da lugar a un enfoque determinado de CI que incorpora nuevas lógicas, siempre dentro de las claves establecidas por el marco de referencia. Finalmente, en el tercer apartado se proponen nuevas fórmulas de funcionamiento que hagan coherente los principios, valores y dinámicas de la nueva agenda en la práctica, a través de lógicas alternativas de articulación entre agentes, así como de un nuevo marco de instrumentos, herramientas y requisitos administrativos.

Por supuesto, ámbito de actuación, marco de referencia, prioridad estratégica, enfoque y sistema de implementación son elementos perfectamente imbricados, que se necesitan unos a otros. Son, por tanto, un conjunto indivisible de parámetros que plantean una alternativa emancipadora para la cooperación internacional. Así, esta propuesta integral está conformada por las siguientes once bases:

---

<sup>111</sup> Las reflexiones que a continuación presentamos son el producto de, en primer lugar, el análisis de la identidad de los MSE que hemos realizado en el primer capítulo; en segundo lugar, de la crítica a la AOCI y a la CDHS realizada en el capítulo segundo y, en tercer lugar, de las opiniones y propuestas de La Vía Campesina y la Marcha Mundial de las Mujeres, recogidas en sendos estudios de caso, y que formarán parte del Cuaderno de trabajo nº 60, de próxima publicación.

**Figura 41. Once bases de la Agenda alternativa**

Nueva Agenda alternativa	
Horizonte	Reducción de asimetrías globales
Marco de referencia	Ideas fuerza emancipatorias
Enfoque	Perspectiva indirecta: Fortalecimiento sujetos de emancipación
Prioridad estratégica	Fortalecimiento movimientos sociales emancipadores
Amplitud del ámbito de cooperación	Multidimensionalidad
Lógica Norte / Sur	Inexistente
Ámbito geográfico de actuación	Lo global cobra valor articulado con lo local y lo nacional
Sistema de diálogo o negociación	Diálogo horizontal e inclusivo
Relación entre agentes	Alianza política entre agentes
Marco teórico-instrumental	Enfoque amplio, a largo plazo, incorpora la incertidumbre y la lógica política
Requisitos de acceso	Adaptados a la realidad de los MSE

Fuente: elaboración propia.

### ***I. Ámbito y marco de referencia: reducción de las asimetrías globales desde una lógica emancipadora***

#### **1. Horizonte: reducción de las asimetrías globales**

La cooperación internacional debe participar activamente en la reducción de las asimetrías globales, que interseccionan en el Sistema de Dominación Múltiple (SDM). Éste ha sido generado y es sostenido por los valores, las

estructuras, las políticas y las dinámicas propias del proyecto de la modernidad capitalista.

En este sentido la cooperación internacional, pese a la complejidad del reto, debe establecer la forma más eficaz de colaborar en la reducción de dichas asimetrías, y por tanto de enfrentar al SDM y al proyecto modernizador. Destacamos así cuatro consecuencias directas de esta apuesta:

- a. *La primacía de la dimensión política de la cooperación internacional.* La cooperación internacional se asume explícitamente como una herramienta para la consecución de una serie de objetivos políticos, en base a unos referentes normativos claros<sup>112</sup>. Por lo tanto, la CI no puede ser ajena a la realidad sobre y en la que actúa, sino todo lo contrario, debe entenderse como una herramienta política de transformación. De esta forma, por un lado, la CI debe integrar en sus dinámicas principios y conceptos políticos básicos como poder, bienestar, justicia, equidad, complejidad, diversidad, etcétera; por el otro, la CI no se puede entender sin análisis permanentes, que permitan formular estrategias que definan prioridades y objetivos atinados al contexto político. Dichas prioridades y objetivos, por tanto, en ningún caso pueden ser inmutables.
- b. *La vocación de incidencia estructural de la cooperación internacional.* La apuesta por la reducción de las asimetrías globales dota a la cooperación internacional de una voluntad de incidir en términos estructurales. Así pues, la vincula a las lógicas sistémicas, con un horizonte de impacto a medio y largo plazo. De esta manera, lo coyuntural -la obtención de resultados concretos, visibles e inmediatos- ya no es prioritario, sino más bien parte de una estrategia que persigue objetivos de mayor calado<sup>113</sup>. En este sentido, establecer cuál es el enfoque prioritario para alcanzar un impacto profundo se convierte en una premisa para la CI, que debe definir estrategias que vinculen los recursos con las metas estructurales seleccionadas.
- c. *La decolonialidad como premisa para la cooperación internacional.* El ámbito de actuación elegido -reducción de asimetrías glo-

---

<sup>112</sup> Para el caso de esta Agenda alternativa, definiremos dicho marco normativo en base a las seis ideas-fuerza de los horizontes emancipatorios que citamos en el primer capítulo, como veremos en la segunda de las once bases.

<sup>113</sup> Aún sin olvidar la importancia que tiene también lo inmediato y lo coyuntural para fortalecer procesos de emancipación, la idea que se destaca con el enfoque estructural propuesto es que el corto, el medio y el largo plazo deben ser coherentes con una misma estrategia de cambio estructural.

bales- provoca que la cooperación internacional asuma un compromiso explícito con la superación de aquellas inequidades de poder, de ser y de saber provocadas por el orden mundial vigente. Por lo tanto, los análisis de la CI deben detectar y señalar, en el ámbito internacional, quién posee y cómo, y quién es desposeído/a; quién domina y cómo, quién es dominado/a; quién se enriquece y cómo, quién es empobrecido/a; qué conocimiento se valora y cuál es denostado y por qué. Al mismo tiempo, las estrategias y las prácticas que surjan de dichos análisis deben incidir específicamente en la superación de dichas asimetrías, resaltando el valor de las diferentes propuestas y alternativas políticas, epistemológicas y sociales.

*d. Los colectivos en situación de pobreza son protagonistas de la cooperación internacional.* Esta afirmación es muy diferente a la que defiende que la pobreza debe ser el marco de referencia de la cooperación internacional, de manera que ésta se convierta en el centro del análisis y su reducción en el objetivo último. Al contrario, el horizonte de reducir las asimetrías globales trasciende al fenómeno de la pobreza, máxime en su versión coyuntural, estática, ahistórica, y parcial. No obstante, éste también debe jugar un papel relevante en la nueva agenda alternativa, pero desde un nuevo prisma: las agendas de los sectores populares deben ser protagonistas a la hora de priorizar las estrategias de superación de las asimetrías globales. En este sentido, los colectivos y las comunidades que viven en situación de pobreza estructural no son un objetivo, sino un punto de partida, una mirada específica desde donde abordar los retos de cambio estructural.

## **2. Marco de referencia: las ideas-fuerza emancipatorias**

Para avanzar en el horizonte establecido en el punto anterior, la cooperación internacional debe partir de un marco de referencia que ofrezca un enfoque determinado desde el que analizar la realidad. Éste nos permitirá, a su vez, establecer una serie de claves que permitan construir estrategias que enfrenten la situación actual.

Entendemos que ante la crisis civilizatoria, y en el actual momento de bifurcación histórica, la *emancipación* es el concepto que mejor recoge los anhelos de liberación de las mujeres, hombres y pueblos del planeta, así como la base idónea desde la que confrontar con el proyecto modernizador.

Por lo tanto, la agenda alternativa sitúa el debate normativo en torno a las lógicas emancipatorias, y plantea su marco teórico-práctico de referencia en base a las siguientes premisas:

- a. *La confrontación con la modernidad capitalista.* Una cooperación emancipadora es incompatible con el proyecto modernizador, por lo que debe enfrentarse a sus pilares fundamentales, así como a los agentes que lo sustentan. En este sentido, la CI debería asumir una actitud no sólo constructiva -respecto a las alternativas propuestas- sino también de denuncia y de señalamiento de actores y actuaciones que impiden avanzar en términos de justicia y bienestar. Destacamos especialmente la necesidad de confrontar con las empresas transnacionales, las cuales en ningún caso pueden formar parte de la CI.
- b. *La asunción de la sostenibilidad de la vida; el reconocimiento y articulación de la diversidad; la democracia participativa; la defensa de lo colectivo y la comunidad; y la politización de lo cotidiano, como ejes referenciales.* Estos parámetros se convierten así en el margen y en el horizonte sobre el que avanzar en la meta de reducir las asimetrías globales, también en la forma múltiple y articulada de entender éstas. En todo caso, tal y como hemos explicado a lo largo del libro, el enfoque del DHS no entra en contradicción con las ideas-fuerza de los horizontes emancipatorios, aunque sería necesario profundizar hasta las últimas consecuencias en sus premisas, si se quiere asumir como referencia.
- c. *Coherencia entre lo teórico y lo práctico.* Horizonte y realidad; futuro y presente; objetivos políticos, estrategia y práctica: todo debe basarse en los mismos valores y principios. De esta manera, un marco de referencia sólo lo es si logra establecer el vínculo entre valores y hechos, si es capaz de plasmar en la realidad el espíritu de los principios que lo definen. Esta premisa cobra un sentido especial para la cooperación internacional, cuya historia está marcada por un constante desencuentro entre referencias teóricas e iniciativas prácticas.

## ***II. Prioridad y enfoque estratégico: fortalecimiento y articulación de los movimientos sociales emancipadores***

### **3. Enfoque: fortalecimiento de sujetos de emancipación**

En realidad, la cooperación internacional no tiene la capacidad de alcanzar un impacto directo sobre el horizonte político que hemos determinado -la

reducción de las asimetrías globales-; no obstante, sí puede obtener un impacto indirecto sobre el mismo, que pasa por vincularse a los sujetos y actores que enfrentan la crisis civilizatoria actual en base a agendas emancipatorias, a través de su fortalecimiento y articulación. De esta manera, si la cooperación es capaz de favorecer el desarrollo de capacidades de aquellos sujetos que pudieran tener una potencialidad emancipadora, éstos podrían ampliar el espacio para sus agendas. Esto, a su vez, podría generar en última instancia, cambios en estructuras, políticas y dinámicas globales, así como en las condiciones de vida de personas y pueblos. En este sentido, el impacto buscado es indirecto, aunque profundo.

Con todo ello, este enfoque de fortalecimiento de sujetos de emancipación es coherente tanto con el ámbito de actuación, como con el marco de referencia. Por tanto:

- a. Exige un análisis crítico permanente sobre cuáles son los sujetos estratégicos en cada momento y contexto, así como sobre cuál es la mejor manera de favorecer su fortalecimiento y articulación (*dimensión política de la CI*).
- b. Se vincula con el cambio sistémico a través de la alianza con sujetos clave, sujetos con voluntad emancipadora que abogan por cambios estructurales. En este sentido, el enfoque no se centra únicamente en la obtención de resultados inmediatos, sino en una lógica de alianza y fortalecimiento que sólo cobra sentido desde una perspectiva amplia, integral y a medio y largo plazo (*dimensión estructural de la CI*).
- c. Asume la superación de la lógica Norte-Sur a través del énfasis específico en articular sujetos globales, así como de acercar sus agendas articulando la diversidad (*dimensión decolonial de la CI*).
- d. Asume el protagonismo del sujeto popular y de las organizaciones e instituciones conformadas para la defensa de sus agendas. Especialmente se destaca el protagonismo de los sectores populares organizados que sufren el SDM con especial virulencia (*dimensión popular de la CI*).
- e. Plantea la necesidad de que los sujetos priorizados, por un lado, expliciten su compromiso con los horizontes emancipatorios y que, por el otro, definan sus estrategias de fortalecimiento y articulación desde los mismos (*dimensión emancipadora de la CI*).

#### **4. Prioridad estratégica: fortalecimiento de movimientos sociales emancipadores**

Dentro del amplio marco de sujetos posibles, destacamos el papel fundamental que deben jugar los movimientos sociales emancipadores. Se trata de un sujeto estratégico en la nueva agenda alternativa, por las múltiples razones esgrimidas a lo largo del libro, que resumimos en la siguiente tesis: son la forma de acción colectiva más legitimada para abanderar agendas emancipadoras<sup>114</sup>, cuyo desarrollo permitiría revertir la actual crisis civilizatoria y enfrentar el proyecto de la modernidad capitalista.

Por supuesto, existen otras formas de acción colectiva, otros actores, otros sujetos, que tienen también potencialidad emancipadora, y que juegan un papel significativo a la hora de revertir la situación actual de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad. No obstante, entendemos que son los MSE quienes mejor representan estos anhelos de cambio civilizatorio.

Así, esta estrategia de incidir sobre el fortalecimiento y la articulación de los movimientos sociales es nuestra propuesta idónea para reducir las asimetrías globales. De esta manera, si la agenda, la estrategia y la cultura organizativa de los MSE son reforzadas, podremos avanzar en términos de democracia, de movilización social, de debate político, de legitimidad popular. A la vez, esto nos permitirá así incidir sobre las estructuras, políticas y procesos de la modernidad capitalista.

En definitiva, si definíamos como horizonte la reducción de las asimetrías globales, entendiendo que para avanzar en ese horizonte se debía hacer desde lógicas emancipatorias, encontramos pues en el fortalecimiento y articulación de sujetos, -especialmente de los movimientos sociales emancipadores-, la vía para unir los esfuerzos de la cooperación internacional con los objetivos estructurales planteados.

#### **5. Multidimensionalidad de la cooperación**

El enfoque derivado de las cuatro bases políticas anteriores precisa de parámetros alternativos a los vigentes en la cooperación internacional. De esta manera, es imposible que estos se hagan realidad si no hay una profunda transformación de las dinámicas y de las prioridades actualmente

---

<sup>114</sup> De nuevo reiteramos, no pensamos que sea la única, pero sí creemos que es la que tiene mayor legitimidad, es estratégica y tiene voluntad y capacidad emancipadora.

hegemónicas. En este sentido, es necesario un nuevo enfoque que dote de coherencia al espíritu y a la práctica de la agenda alternativa.

Así, este nuevo enfoque se basa en las siguientes premisas: el fortalecimiento y el desarrollo de las capacidades de los MSE -destacando el papel de la articulación internacional- como prioridad; la complejidad, la incertidumbre y el largo plazo como características de los procesos emancipatorios; la necesidad permanente de análisis político de dichos procesos emancipatorios, de cara a generar el mayor impacto posible.

Con ello, se deduce que la cooperación internacional debe integrar todo aquello que fortalezca las capacidades de los MSE. De este modo, el marco de lo posible se amplía para la cooperación internacional, con lo que:

- a. *No es posible establecer prioridades sectoriales*, ya que los conceptos de fortalecimiento y de desarrollo de capacidades son muy amplios. En cada caso, el fortalecimiento de un MSE depende del contexto y de su propia realidad, con lo que la cooperación internacional integrará todas las opciones posibles, desde una lógica más inclusiva que restrictiva.
- b. La agenda alternativa incluirá y asumirá como parte de su identidad todo aquello que fortalezca la *agenda política, la estrategia política o la cultura organizativa* de los MSE, desde una perspectiva a largo plazo y procesual.
- c. La nueva agenda debe primar la *articulación del sujeto*. Si el horizonte es la reducción de las asimetrías globales y si el enfoque se basa en el fortalecimiento de sujetos, la articulación del mismo se convierte en prioridad, de cara a acumular fuerzas en torno a las agendas emancipatorias que enfrenten al proyecto modernizador.

## 6. Superación de la lógica Norte/Sur

Los análisis surgidos desde lógicas emancipatorias son civilizatorios, sistémicos, globales, como también lo son las propuestas alternativas para la superación del actual estado de las cosas. En este sentido, la identidad y las dinámicas de actuación de los MSE parten y se anclan muchas veces en el territorio, en lo local, pero trascienden este espacio y lo vinculan con los procesos nacionales, regionales y globales.

Por lo tanto, una cooperación internacional como la que planteamos no puede establecer enfoques, instrumentos, ámbitos sectoriales y presupuestos diferentes en función de la base geográfica de una determinada iniciativa, ya que los retos a los que se enfrenta son comunes y globales.

Esta afirmación ni mucho menos obvia la realidad de desigualdad y dominación entre países y territorios a la hora de definir prioridades y estrategias<sup>115</sup>, así como de las responsabilidades históricas de unos y otros; precisamente hemos dicho que la CI debe centrar sus esfuerzos en la denuncia y superación de dichas asimetrías.

Sin embargo, la asunción de una desigualdad geográfica estructural no conlleva que las lógicas de actuación, las estrategias de superación, sean también desiguales y asimétricas, ya que responden a un problema común y compartido. Por esta razón, la Agenda alternativa propone, de cara a superar esta división Norte/Sur:

- a. *Primar el análisis político al geográfico*, de manera que la CI acompañe sujetos, procesos y estrategias allí donde se piense que su impacto pueda ser mayor, sin distinguir unas zonas geográficas de otras.
- b. Establecer, por tanto, el *fortalecimiento de sujetos como enfoque general*, sin distinguir ámbitos sectoriales ni presupuestos específicos en función de áreas geográficas determinadas.

## 7. Dar valor al ámbito global

Muy relacionado con lo dicho en el punto anterior, la cooperación internacional no puede quedar al margen de la incidencia en el ámbito global, estratégico para superar la actual crisis civilizatoria. Sin menoscabo del acompañamiento local y nacional, es importante que la CI también defina al ámbito global como prioridad, ya que en esta dimensión se sitúan algunos de los agentes y de las lógicas más significativas de la modernidad capitalista.

---

<sup>115</sup> Romper con la lógica Norte/Sur en la definición de la cooperación no supone ni mucho menos no reconocer las enormes asimetrías entre unos países y otros, entre unos territorios y otros. Lo que sí significa es que la superación del *statu quo* actual pasa por articular el Norte global y el Sur global en base a agendas emancipatorias, no desagregando objetivos en función de zonas geográficas diferentes.

La confrontación con éstas sólo es posible desde la construcción de una ciudadanía global crítica, y la CI no puede quedar fuera de esta realidad. Por lo tanto, ésta debería:

- a. Otorgar relevancia a las *redes internacionales y regionales* de los MSE, a sus agendas y estrategias.
- b. Priorizar *la articulación de sujetos y agentes del Norte global y del Sur global en estrategias conjuntas y globales*. Aunque se quiera eliminar la lógica Norte/Sur, como ya hemos indicado en el punto anterior, ésta todavía es hegemónica, y la CI debe convertirse en una herramienta para su superación a través de iniciativas de este tipo.

### III. Sistema de implementación: alianzas para la emancipación

#### 8. Diálogo horizontal, abierto y sin condiciones previas entre agentes

Los contenidos, prioridades y dinámicas de la cooperación internacional deben ser debatidos y negociados por todos los agentes involucrados. En este sentido:

- a. En lo que se refiere a la dotación de la cooperación internacional, ésta debe *financiarse mediante sistemas basados en compromisos económicos explícitos, vinculantes, planificados y estables en el tiempo*. En este sentido, deberían establecerse *métodos de exacción* como vía de financiamiento; de esta manera se garantizará que la CI sea considerada una verdadera política pública global.
- b. Se deben superar las asimetrías innatas a una lógica de donante-receptor, por lo que es necesario establecer *espacios de debate y negociación de carácter constituyente y soberano*, donde los agentes involucrados tengan capacidades similares de participación y decisión. De esta manera, se deben establecer las medidas oportunas para que ni los donantes ni los agentes del Norte global acaparen la capacidad real de incidir en los términos finales.
- c. Los objetivos últimos no pueden estar predeterminados por lo que, dentro del marco de referencia propuesto, y dentro de los espacios generados, *el debate debe ser abierto y sin condiciones previas*.

De esta manera, y como la realidad de cada tipo de cooperación es diferente, cada quién adaptará estos preceptos a su contexto y situación.

## 9. La alianza política como principio de relación entre los agentes

Si la Agenda alternativa realza la dimensión política como parte fundamental de la cooperación internacional, así como la necesidad de articulación de sujetos y agentes en torno a agendas emancipatorias, es lógico que sea la alianza la forma prioritaria de relacionamiento entre los agentes.

En la agenda alternativa, se debe incidir específicamente en la alianza de la cooperación internacional con los MSE, a través de articulaciones entre actores diversos. De esta manera, y aunque hemos otorgado un protagonismo especial a los MSE y a sus agendas, la CI puede y debe generar y reforzar alianzas entre éstos y las universidades, las ONGD, otras organizaciones sociales, las entidades de la economía solidaria, etcétera, como estrategia de defensa de dichas agendas emancipadoras. En este sentido, nuestra propuesta amplía la diversidad de actores de la CI, aunque sitúa la responsabilidad y la capacidad de articulación precisamente en los MSE.

Así, para avanzar en esta lógica de articulación, de alianza política, hay que tener en consideración una serie de cuestiones, de un gran significado para la CI:

- a. La *responsabilidad política de los actores involucrados es compartida*. Se trata por tanto de establecer objetivos comunes, pero también de asumir tareas específicas, cada quién desde su posición. En esta línea, la alianza supone tomar partido, por lo que no son posibles lógicas jerárquicas o actitudes de pasividad, de delegación o de distanciamiento. Por ello, tanto los avances como los retrocesos son un asunto común, así como las consecuencias derivadas de los procesos impulsados.
- b. La *confianza, la cercanía y la mutua comprensión* se convierten en principios fundamentales en la relación entre los agentes.
- c. La lógica donante-receptor y la lógica parte-contraparte deben ser definitivamente desterradas y superadas por *relaciones horizontales* en las que se discute y se debate de igual a igual, sin imposiciones explícitas o implícitas, sobre todas las cuestiones.
- d. Los *debates deben ser integrales*, sobre todos los puntos de la Agenda alternativa, tanto los objetivos últimos como las cuestiones técnicas y administrativas. Son diferentes cuestiones pero parte de un mismo todo, de una misma agenda, en la que todos los elementos son necesarios si queremos alcanzar el mayor impacto posible.

## 10. Nuevo marco técnico-instrumental con vocación estructural

El espíritu político que se desprende de la Agenda alternativa no sólo debe dar lugar a un sistema de debate y negociación coherente con sus propios parámetros, también debe ser coherente con todas las dinámicas que definen a la cooperación internacional, desde las técnicas hasta las administrativas.

En el ámbito técnico, destacamos la necesidad de revisión crítica del armazón actualmente vigente, -centrado en el proyecto y en el Enfoque de Marco Lógico (EML)-, y plantear uno nuevo bajo las siguientes premisas:

- a. *El proyecto no puede ser el instrumento hegemónico de la cooperación internacional.* Por proyecto nos referimos al tipo de instrumento basado en la lógica de la eficacia en función de la obtención de resultados en un breve espacio de tiempo<sup>116</sup>, ya que tiende a fomentar una dinámica de implementación de la CI que prima el corto plazo, la visibilidad, la certidumbre y la cuantificación de dichos resultados. El proyecto aboga por tanto, aunque sin hacerlo de manera explícita, por un enfoque del desarrollo muy ligado al inmediatismo y a la superficialidad. Éstos son, precisamente, valores que se quedan muy cortos para integrar las identidades de los MSE.
- b. Es necesario crear *nuevos instrumentos que se adapten a la identidad de los MSE y de las lógicas emancipatorias.* De este modo, deben ser instrumentos:
  - Pensados para el *medio y largo plazo*, en base a metas con vocación de incidencia estructural.
  - Que *fomenten el análisis político periódico*, así como el seguimiento y la evaluación desde una lógica emancipatoria.
  - Que asuman e inviten a la *multidimensionalidad*, integrando la amplitud de ámbitos contemplados en el concepto de fortalecimiento de sujetos.
  - *Flexibles* en su definición, al integrar la incertidumbre como característica de todo proceso político.
- c. Es necesario *revisar el sistema de convocatoria competitiva de proyectos.* No se trata sólo del instrumento, sino del sistema en el que éste se integra.

---

<sup>116</sup> Así, incluso los programas o los apoyos presupuestarios, aún con otra dimensión, pudieran entrar en esta categoría.

De esta manera, se deben establecer las fórmulas oportunas para que en cada momento se pueda responder a las prioridades políticas de los procesos que se impulsan o acompañan, sin que ello tenga necesariamente que pasar por convocatorias competitivas entre múltiples solicitudes.

- d. Es necesario *superar el Enfoque de Marco Lógico* como sistema de planificación, formulación, seguimiento y evaluación de las iniciativas de cooperación internacional. Éste establece una serie de objetivos y resultados medidos por indicadores, que se pretenden alcanzar mediante la realización de una serie de actividades dotadas de recursos, en una lógica de causa efecto entre objetivo-resultado-actividad, definiendo a la vez, una serie de hipótesis que pudieran alterar dicha lógica racional. Se trata de un enfoque perfectamente compatible con el instrumento del proyecto y que, unido al mismo, refuerza las lógicas de funcionamiento de la CI en base a la eficacia. Así, no es un mal sistema de planificación, ni únicamente permite un enfoque determinado, pero en la práctica, y por su propia naturaleza, tiende a priorizar el corto plazo del proyecto al largo del proceso; a fortalecer la obtención de resultados inmediatos; a primar la obtención de indicadores visibles y cuantificables; a resaltar la ejecución de actividades sobre la consecución de objetivos de carácter estructural; a destacar la seguridad de lo obtenido sobre la incertidumbre de los procesos, ya que la existencia de hipótesis no compensa la lógica hiperracionalista; exige, al mismo tiempo, una planificación presupuestaria muchas veces incompatible con la lógica política.

### **11. Requisitos administrativos adaptados a los agentes prioritarios**

La Agenda alternativa no sólo debe permitir la participación activa de los MSE; no sólo debe explicitar su compromiso con ellos; no sólo debe adaptar su marco técnico e instrumental para permitirlo; también debe fomentarlo desde el establecimiento de sistemas de gestión y de requisitos de participación acordes con su naturaleza.

Todo ello, por supuesto, sin menoscabo de la transparencia y del control necesario de los fondos públicos. No obstante, la cuestión de la gestión no es baladí, y no todos los modelos de gestión son similares, por lo que es necesario establecer aquéllos que hagan posible la aplicación del resto de bases de la presente agenda alternativa. Así, la administración no puede ni debe entenderse como un muro que impide el acceso y la participación de los MSE en la cooperación internacional, sino que ésta debe adaptarse a la

identidad de éstos y a la lógica de la emancipación.

En este sentido:

- a. Los *requisitos de acceso a la CI deben primar los criterios políticos a los técnicos y administrativos*. Así, deben revisarse todos los requisitos de entrada y participación que convierten a la CI en un ámbito cerrado y endogámico, y siempre desde una lógica de búsqueda de eficacia en base a resultados. Por supuesto, como decimos, es necesaria una garantía mínima de gestión de fondos; no obstante, los aspectos relacionados con la agenda, estrategia y cultura de cada actor son más relevantes que el resto de cuestiones.
- b. Las *dinámicas de gestión se basarán en la confianza*, en la simplicidad y en la flexibilidad, sin merma de la necesaria transparencia, de cara a permitir que se centren los esfuerzos en las prioridades de la Agenda alternativa.

Estas son, en resumen, las once bases que proponemos para definir a nuestra Agenda alternativa.

Figura 42. Características de la once bases de la Agenda alternativa		
	Nueva Agenda alternativa	Características
Horizonte	Reducción de asimetrías globales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primacía de la dimensión política de la CI</li> <li>• Vocación de incidencia estructural de la CI</li> <li>• La decolonialidad como premisa para la CI</li> <li>• Los colectivos en situación de pobreza protagonistas de la CI</li> </ul>
Marco de referencia	Ideas fuerza emancipatorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confrontación con la modernidad capitalista</li> <li>• Ejes referenciales: sostenibilidad de la vida, reconocimiento y articulación de la diversidad, democracia participativa, defensa del colectivo y de la comunidad</li> <li>• Coherencia entre lo teórico y lo práctico</li> </ul>
Enfoque	Perspectiva indirecta: fortalecimiento sujetos de emancipación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de capacidades de sujetos y actores estratégicos</li> <li>• Articulación del sujeto global de emancipación como prioridad</li> </ul>

<b>Prioridad estratégica</b>	Fortalecimiento movimientos sociales emancipadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MSE como sujeto estratégico que puede ganar espacios para las agendas emancipadoras, y enfrentar así la crisis civilizatoria</li> </ul>
<b>Amplitud del ámbito de cooperación</b>	Multidimensionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque amplio de emancipación, imposibilidad de establecer prioridades sectoriales</li> <li>• Ámbito sectorial inclusivo: todo aquello que fortalezca la agenda, estrategia y cultura organizativa de los MSE</li> <li>• Primar la articulación global de los MSE</li> </ul>
<b>Lógica Norte/Sur</b>	Inexistente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primar el análisis político sobre el geográfico</li> </ul>
<b>Ámbito geográfico de actuación</b>	Lo global cobra valor articulado con lo local y lo nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorgar relevancia a las redes internacionales y regionales</li> <li>• Priorizar la articulación de sujetos y agentes del Norte y Sur globales</li> </ul>
<b>Sistema de diálogo o negociación</b>	Diálogo horizontal e inclusivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromisos económicos explícitos vinculantes planificados y estables en el tiempo</li> <li>• Espacios de debate y/o negociación de carácter constituyente y soberano, con participación equitativa</li> <li>• Debate abierto y sin condiciones previas</li> </ul>
<b>Relación entre agentes</b>	Alianza política entre agentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidad política compartida</li> <li>• Confianza como principio político</li> <li>• Relaciones horizontales entre agentes</li> <li>• Debates integrales</li> </ul>
<b>Marco teórico-instrumental</b>	Enfoque amplio, a largo plazo, incorpora incertidumbre y lógica política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superación del proyecto como instrumento hegemónico</li> <li>• Creación de nuevos instrumentos con vocación emancipatoria</li> <li>• Revisión de la convocatoria competitiva de proyectos</li> <li>• Superación del Enfoque de Marco Lógico</li> </ul>
<b>Requisitos de acceso</b>	Adaptados a la realidad de los MSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptar los requisitos económicos y administrativos a la identidad de los MSE</li> <li>• Adaptar las lógicas de gestión a la identidad de los MSE</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Se trata, como podemos observar en la siguiente figura, de una agenda que se sustenta sobre bases muy diferentes no sólo a la Agenda oficial de cooperación Internacional, sino incluso también a la práctica habitual de la cooperación más vinculada al desarrollo humano sostenible.

En este sentido, parte de premisas diferentes, y recoge las buenas prácticas de la cooperación de estas dos últimas décadas, así como las conclusiones del análisis crítico realizado y las reflexiones derivadas del actual contexto de crisis civilizatoria.

De esta manera, frente al estrecho margen ofrecido por el fenómeno de la pobreza, ambiciona incidir sobre las asimetrías globales; frente a la incoherencia entre discurso y práctica, se asienta sobre valores y principios nítidos, explícitos, emancipatorios; frente al apoyo hegemónico otorgado a la génesis de la crisis civilizatoria, confronta los parámetros básicos del proyecto modernizador; frente a la quimérica pretensión de impacto directo sobre el bienestar, elige un camino indirecto pero sólido, centrado en el fortalecimiento de sujetos; frente a la priorización de actores eficaces, realza el papel de actores políticos, como los movimientos sociales emancipadores; frente al sostenimiento de la disparidad de acción entre el Norte global y el Sur global, aboga por la articulación y por la necesidad de incidir en el ámbito global; frente a la ocultación de las asimetrías de poder, apuesta por relaciones horizontales y en base a alianzas; frente a una dinámica técnica y administrativa que fomenta una visión superficial de la emancipación y del desarrollo, propone otra que sea coherente con el discurso, y que permita una práctica empoderadora.

En definitiva, se trata de una agenda alternativa que apuesta por la politización de la cooperación internacional y por su arraigo con las luchas de emancipación. Sólo así podrá ésta aportar su granito de arena para avanzar en términos de bienestar, justicia e igualdad, en vez de continuar por una vía que, en el peor de los casos, refuerza la crisis actual y que, en el mejor de ellos, apenas genera impactos notables sobre dichas metas.

**Figura 43. Comparativa entre la AOCI y la Agenda alternativa**

	AOCI	Nueva Agenda alternativa
<b>Horizonte</b>	Reducción de la pobreza en el Sur	Reducción de asimetrías globales
<b>Marco de referencia</b>	Consenso Washington (DHS complemento)	Ideas fuerza emancipatorias
<b>Enfoque</b>	Perspectiva directa: actividades de lucha contra la pobreza en el Sur	Perspectiva indirecta: Fortalecimiento de sujetos de emancipación
<b>Prioridad estratégica</b>	Incidencia en crecimiento económico, necesidades sociales básicas y gobernanza	Fortalecimiento de los MSE
<b>Amplitud del ámbito de cooperación</b>	Primacía de lo coyuntural. Prioridades sectoriales nítidas	Multidimensionalidad
<b>Lógica Norte / Sur</b>	Principio básico	Inexistente
<b>Ámbito geográfico</b>	Prioridad de lo local y lo nacional	Lo global cobra valor articulado con lo local y lo nacional
<b>Sistema de diálogo o negociación</b>	Paternariado asimétrico	Diálogo horizontal e inclusivo
<b>Relación entre agentes</b>	Hegemonía del donante y de agentes del Norte	Alianza política entre agentes
<b>Marco teórico-instrumental</b>	Enfoque cortoplacista y búsqueda de resultados inmediatos	Enfoque amplio, a largo plazo, incorpora la incertidumbre y la lógica política
<b>Requisitos de acceso</b>	Existencia de muros respecto a los agentes no habituales	Adaptados a la realidad de los MSE

Fuente: elaboración propia.

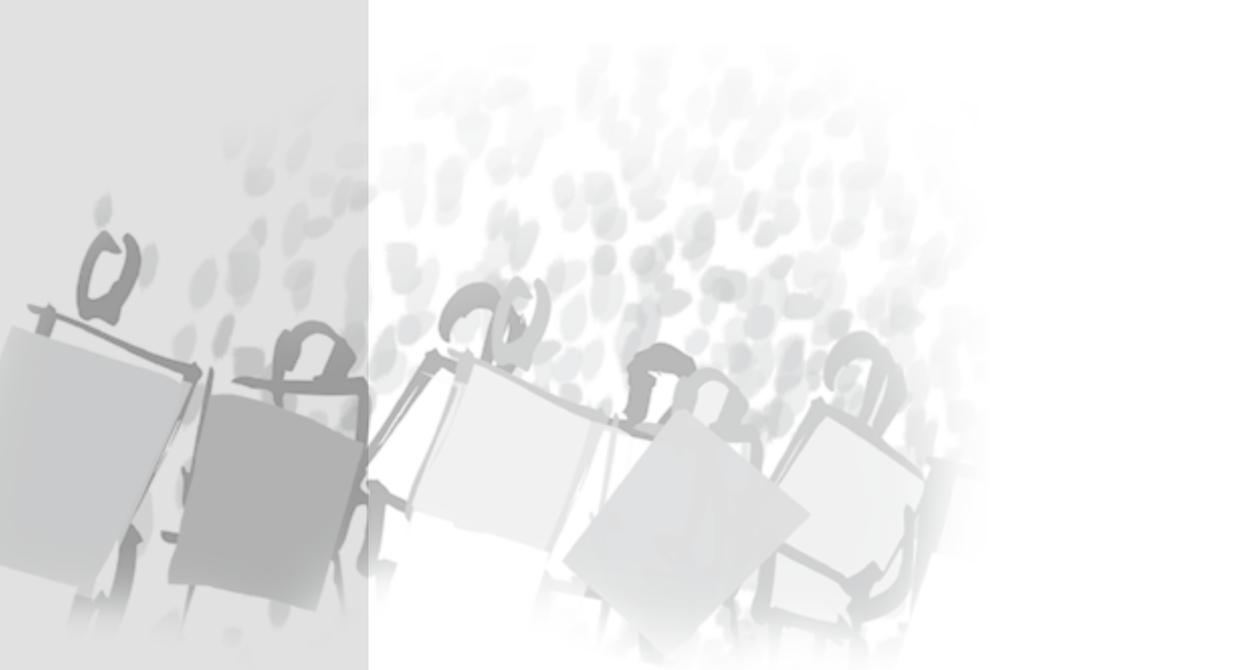
Por supuesto, estas once bases no son el final de nuestro proceso de investigación; antes al contrario, suponen el inicio de una nueva etapa, centrada en la construcción del contenido concreto de la Agenda alternativa, adaptado a cada tipología específica de cooperación internacional.

Estos parámetros nos sirven por tanto como pilares sobre los que edificar dinámicas y pautas que pudieran ya trasladarse, bien a las políticas públicas de cooperación internacional, bien como recurso de trabajo para fortalecer la articulación entre movimientos sociales emancipadores, así como de éstos con otras entidades como universidades u ONGD.

En este sentido, la investigación avanza y se pretende vincular a propuestas específicas de aplicación de estos once parámetros. Recordemos la voluntad movilizadora con la que nació el proceso, siempre basado en la lógica de la reflexión-acción participativa, y siempre con el ánimo de aterrizar en la realidad más concreta. Este libro cobra sentido no sólo si genera debate en torno a la cooperación internacional, sino también si es capaz de servir de herramienta para alterar el discurso y la práctica de una agenda cada vez más cuestionada. Para ello, es necesario analizar críticamente y definir nuevos parámetros, pero también ofrecer alternativas reales y prácticas.

Sabemos que los vientos no corren a nuestro favor; y que la inercia es fuerte; somos conscientes de que los debates actuales no se sitúan en perspectivas integrales de análisis y que la cooperación internacional es a día de hoy un sector especialmente vulnerable. Pero también sabemos que la cooperación internacional puede jugar un papel en la lucha por la superación de la crisis civilizatoria; que nos encontramos en un momento de bifurcación, donde lo que no era posible ahora *puede ser*, también para la cooperación; y creemos, porque la hemos vivido, que ésta puede ser una herramienta de emancipación, si tenemos la valentía, la osadía, la ambición y la voluntad de darle un vuelco radical.

Otra cooperación es posible, otra vida es posible.



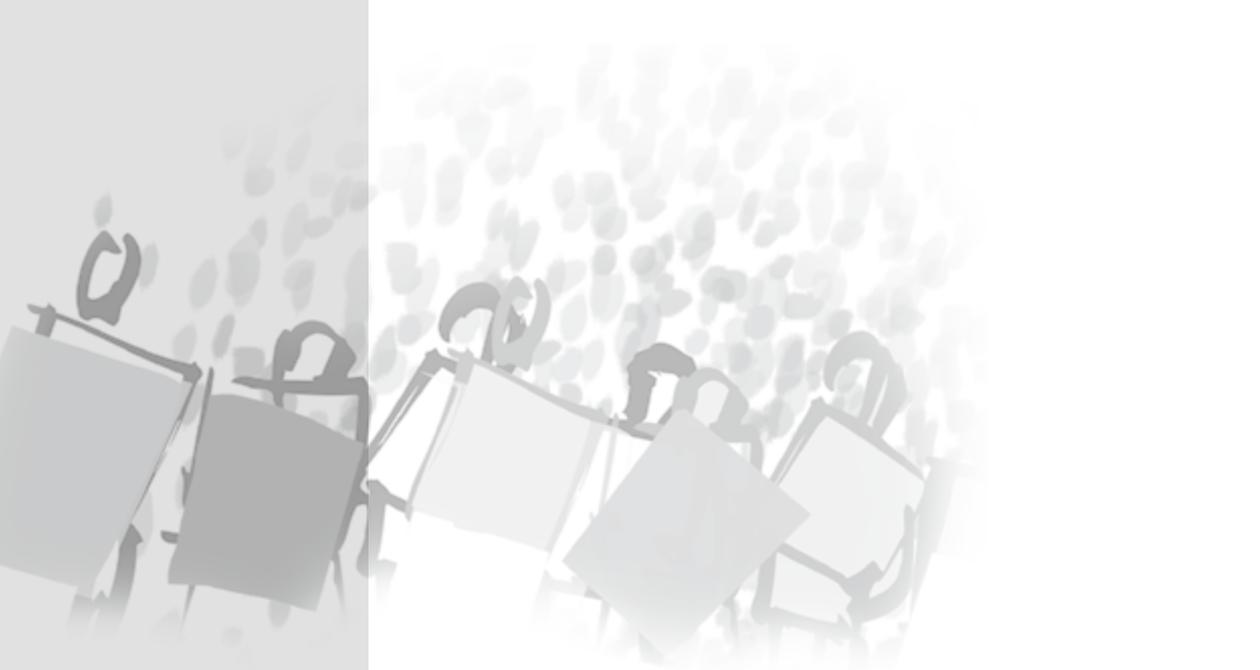
## Índice de figuras



---

Figura 1. Abordajes de la crisis	24
Figura 2. Marco teórico de la modernidad capitalista	29
Figura 3. Claves teóricas de la modernidad capitalista	34
Figura 4. Identidad real de la modernidad capitalista	35
Figura 5. Sistema de dominación múltiple	43
Figura 6. Ideas-fuerza de los horizontes emancipatorios	47
Figura 7. Claves de los horizontes emancipatorios	54
Figura 8. Ámbitos de definición de un MSE	60
Figura 9. Conceptos clave del desarrollo humano sostenible	73
Figura 10. Análisis comparativo: ideas-fuerza de los enfoques teóricos	78
Figura 11. Semejanzas DHS y horizontes emancipatorios	82
Figura 12. Enfoque del proceso de investigación	84
Figura 13. Agentes referenciales de la AOCI	89
Figura 14. Documentos referenciales AOCI	90
Figura 15. Características fundamentales de la AOCI	91
Figura 16. Tensión entre enfoques de referencia	93
Figura 17. Papel del DHS en la AOCI	94
Figura 18. Evolución ámbito sectorial de la AOCI	101
Figura 19. Balance eficacia de la ayuda	111
Figura 20. Nuevo consenso AOCI siglo XXI	117
Figura 21. Relación MSE y AOCI	118
Figura 22. Tendencias de la CDHS	126
Figura 23. Relación entre MSE y CDHS	127
Figura 24. Razones del desencuentro entre MSE y CDHS	128
Figura 25. Variables de análisis del diagnóstico de la cooperación descentralizada	142
Figura 26. Sectores prioritarios de actuación en iniciativas de desarrollo	155
Figura 27. Ejes centrales de la AOCI tras la crisis financiera	186
Figura 28. El triángulo del capitalismo inclusivo	188

Figura 29. Crecimiento económico, capitalismo inclusivo y RSC	192
Figura 30. Prioridades sectoriales de la cooperación española	197
Figura 31. Empresas, Estados y ONGD en la lógica win-win	200
Figura 32. El papel del sector privado, las instituciones públicas y la sociedad civil en la AOCI	206
Figura 33. Los grupos de interés y su aportación a la empresa	209
Figura 34. La población mundial y la base de la pirámide	210
Figura 35. La responsabilidad social corporativa en la AOCI	216
Figura 36. Agentes y documentos de referencia del capitalismo inclusivo en la AOCI	219
Figura 37. Participación del sector empresarial en la cooperación española	223
Figura 38. Empresas, ámbitos no conflictivos y coherencia de políticas	230
Figura 39. Rol de la sociedad civil tras la evolución de la AOCI	232
Figura 40. Tipos de relación ONGD-empresas	239
Figura 41. Once bases de la Agenda alternativa	256
Figura 42. Características de la once bases de la Agenda alternativa	268
Figura 43. Comparativa entre la AOCI y la Agenda alternativa	271

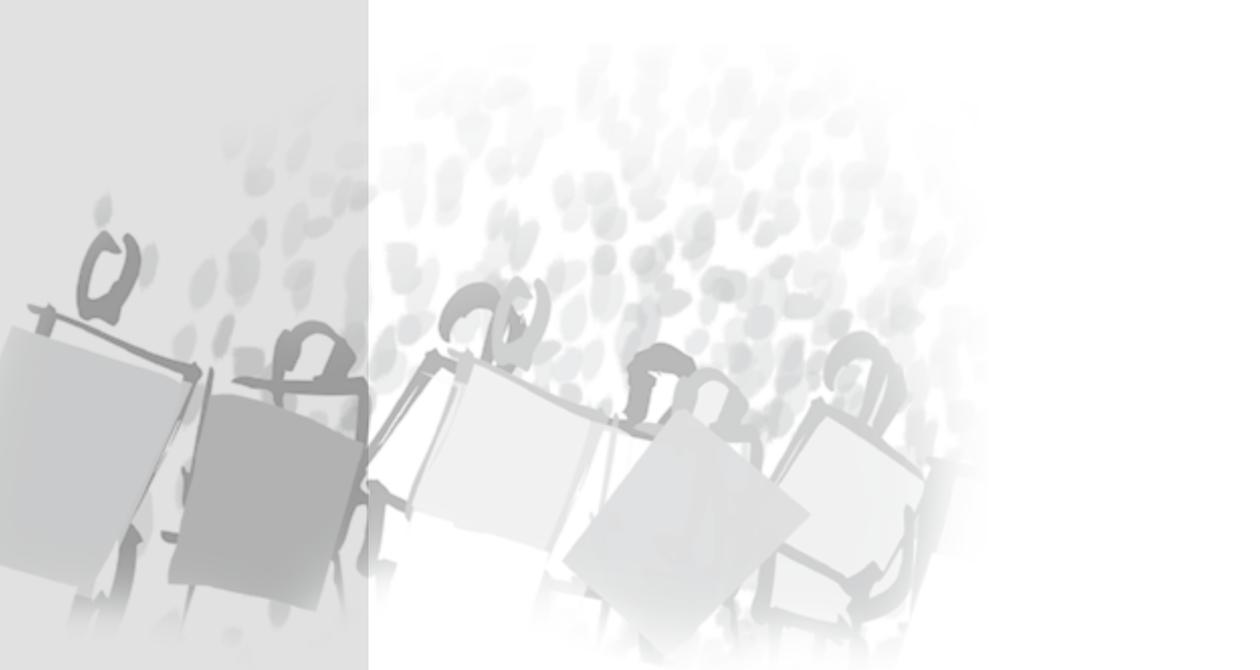


## Índice de cuadros



Cuadro 1. Elementos que caracterizan la cooperación descentralizada analizada	146
Cuadro 2. Cooperación directa con MSE	174
Cuadro 3. Prioridades sectoriales de la cooperación española	228





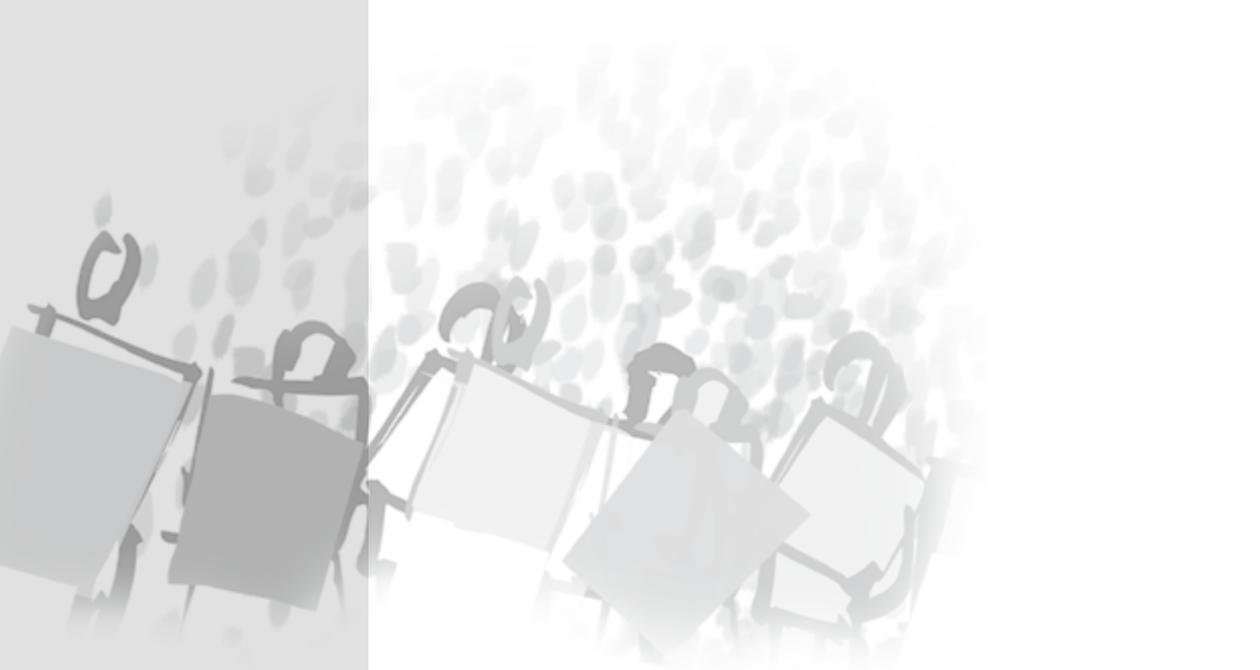
## **Siglas y abreviaturas**



---

AACID	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AACD	Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo
ACCD	Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo
AECIB	Agencia de Emigración y Cooperación internacional de las Illes Balears
AEXCID	Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOCI	Agenda Oficial de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AVCD	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD-OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CCAA	Comunidades Autónomas
CDHS	Cooperación tendente al Desarrollo Humano Sostenible
CFI	Corporación Financiera Internacional
CI	Cooperación Internacional
CONGDE	Coordinadora de ONGD del Estado español
DHS	Desarrollo Humano Sostenible
ED	Educación para el Desarrollo
EML	Enfoque de Marco Lógico
ERP	Estrategias de Reducción de la Pobreza
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAN	Foros de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano

IDM	Informes de Desarrollo Mundial
IFD	Instituciones Financieras de Desarrollo
LVC	La Vía Campesina
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAP	Marcos de Asociación País
MMM	Marcha Mundial de las Mujeres
MMSS	Movimientos Sociales
MSE	Movimientos Sociales Emancipadores
MST	Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra
NNUU	Naciones Unidas
NSB	Necesidades Sociales Básicas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
PAE	Planes de Ajuste Estructural
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
SDM	Sistema de Dominación Múltiple
UE	Unión Europea



## **Bibliografía**



- ACOSTA, Alberto (2010): “La indeseable pero inevitable crisis global”, en BRAVO, Elizabeth (ed.), *Estudios ecológicos nº 6: crisis financiera o crisis civilizatoria*, Broederlijk Denle y Entrepueblos, Quito, 11-27.
- AECID (2011): “Cooperación empresarial para el desarrollo. Instrumento de financiación CAP 2011”, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- AGUILÓ, Antoni Jesús (2010): “Hacia una nueva filosofía de la historia. Una revisión crítica de la idea de progreso desde la luz de la epistemología del Sur”, en *Revista Aposta de Ciencias Sociales*, nº 47, octubre-diciembre 2010.
- ALBOAN, Fundación (2011): *El desarrollo alternativo por el que trabajamos, aprendizajes desde la experiencia*, Alboan, Bilbao.
- ALONSO, José Antonio (2001): “Nuevas direcciones en la política de ayuda al desarrollo”, en *Revista de Economía Mundial*, nº 5, 11-45.
- ÁLVAREZ, Santiago, Alfons Barceló, Óscar Carpintero, Cristina Carrasco, Ángel Martínez, Albert Recio y Jordi Roca (2012): “Por una economía inclusiva. Hacia un paradigma sistémico”, en *Revista de Economía Crítica*, nº 14.
- ANAND, Surhir y Amartya Sen (1994): “Desarrollo Humano Sostenible: conceptos y prioridades” en *Índice de desarrollo humano: metodología y medición*, Occasional Papers, PNUD, Nueva York.
- ANDREU, Alberto (2009): “RSC 2.0. Una herramienta de competitividad para el futuro”, *Telos*, nº 79, abril-junio.
- ARAQUE, Rafael y María Jose Montero (2006): *La responsabilidad social de la empresa a debate*, Icaria, Barcelona.
- ARENAS, Daniel, Pablo Sánchez y Mathew Murphy (2009): *Relaciones empresariales con comunidades locales y ONG*, Instituto de Innovación Social, ESADE.
- ARENAS, Daniel, Pablo Sánchez, Mathew Murphy y Jordi Vives (2011): *Relaciones empresariales con comunidades locales y ONG. Segunda parte*, Instituto de Innovación Social, ESADE.
- ARRIGUI, Giovanni y Beverly Silver (2001): *Caos y orden en el moderno sistema-mundo*, Akal, Madrid.
- AVITZER, Leonardo y Boaventura de Sousa Santos (2004): “Para ampliar el canon democrático”, en SANTOS, Boaventura de Sousa (coord.), *De-*

*mocratizar la democracia, Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México, 35-77.

BANCO MUNDIAL (2000): *En el umbral del siglo XXI. Informe de Desarrollo Mundial 1999-2000*.

BANCO MUNDIAL (2001): *Lucha contra la pobreza. Informe de Desarrollo Mundial 2000-2001*.

BANCO MUNDIAL (2009): *Una emergencia de desarrollo. Informe sobre Seguimiento Mundial*.

BANCO MUNDIAL (2010): *Desarrollo y cambio climático. Informe de Desarrollo Mundial*.

BERMEJO, Roberto, Iñaki Arto, David Hoyos y Eneko Garmendia (2010): *Menos es más. Del desarrollo sostenible al decrecimiento sostenible*, Cuaderno de Trabajo nº 52, Hegoa, Bilbao.

BLAS, Asier y Pedro Ibarra (2006): *La participación. Estado de la cuestión*, Cuaderno de Trabajo nº 39, Hegoa, Bilbao.

BOTELLA, Carlos, José Andrés Fernández e Ignacio Suárez (2011): *Innovación y cooperación al desarrollo: Tendencias de colaboración público-privada*, DT nº 47, Fundación Carolina – CeALCI.

BURNSIDE, Craig y David Dollar (1997): *Ayuda, políticas y crecimiento. Informe de la Política de Investigación del Banco Mundial*, Working Paper nº 569252.

BURY, John (2009): *La idea de progreso*, Alianza Editorial, Madrid.

BUSTINDUY, Ana (2011): “¿Puede ser eficaz la ayuda sin derechos?”, Plataforma 2015 y más, 2 de diciembre.

CABANAS, Andrés (2011): “Renombrar la esperanza. Pensar de forma distinta un mundo diferente”, en LARRAÑAGA, Mertxe y Yolanda Jubeto (Eds.), *La cooperación internacional y el desarrollo humano local*, Hegoa, Bilbao.

CABO, Carlos (2012): “La Agenda de la eficacia tras el IV Foro de Alto Nivel de Busan: Líneas abiertas y círculo cerrado”, en Políticas coherentes para una ciudadanía global, IX Informe anual de la Plataforma 2015 y más.

CAD-OCDE (1995): *Desarrollo participativo y buena gobernanza. Lineamientos del CAD-OCDE*.

- CAD-OCDE (1996): *Moldeando el siglo XXI: la contribución de la cooperación para el desarrollo. Lineamientos del CAD-OCDE.*
- CAD-OCDE (2001): *Enfrentar la pobreza a través del reto global del partenariado. Lineamientos del CAD-OCDE.*
- CAD-OCDE (2006): *El reto del desarrollo de capacidades. Trabajando hacia las buenas prácticas. Lineamientos del CAD-OCDE.*
- CAD-OCDE (2011): *Marco para una estrategia de desarrollo de la OCDE. Encuentro del Consejo de la OCDE a nivel ministerial, Paris, 25-26 de mayo.*
- CALLE, Ángel (ed) (2011): *Democracia radical. Entre vínculos y utopías, Icaria, Barcelona.*
- CARRASCO, Cristina (2001): “La sostenibilidad de la vida humana, ¿un asunto de mujeres?”, *Mientras Tanto* nº 82, Icaria Editorial, Barcelona.
- CARRERAS, Ignasi (2006): “ONG y empresa: ¿enfrentamiento o colaboración?”, *El País*, 21 de enero.
- CARRIÓN, Jesús y Marc Gavaldà (2007): *Repsol YPF: un discurso socialmente irresponsable*, Àgora Nord Sud y Observatorio de la Deuda en la Globalización, Barcelona.
- CASADO, Fernando (2007): *Alianzas público-privadas para el desarrollo*, DT nº 9, Fundación Carolina – CeALCI.
- CECEÑA, Ana Esther (2008): *Derivas del mundo en el que caben todos los mundos*, CLACSO, Siglo XXI, México D.F.
- CECEÑA, Ana Esther (2010a): “*Crisis y bifurcaciones, oportunidad histórica*”, documento presentado en el Banco Central de Bolivia, 9 de abril.
- CECEÑA, Ana Esther (2010b): “Pensar la vida y el futuro de otra manera”, en LEÓN, Irene (coord.), *Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios*, FEDAEPS, Quito, 73-88.
- CECEÑA, Ana Esther (2011): “¿Hegemonía o emancipación?”, en *Revista América Latina en Movimiento (ALAI)*, nº 471, 9-13.
- CELORIO, Gema y Alicia López de Muniain (2012): *La Educación para el Desarrollo en la Universidad: reflexiones en torno a una práctica transformadora*, Vitoria-Gasteiz, Hegoa.
- CENTRO DE ALIANZAS PARA EL DESARROLLO (2011): “InfoCAD”, Digital mag on-line, nº 1,

- CODESPA (2011): “Ideas para maximizar los beneficios del Voluntariado Corporativo para el Desarrollo”, Documento de conclusiones, marzo.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): “Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible”, Libro Verde, COM (2010), 629-final, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): “A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility”, COM (2011), 681-final, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2013): “Cumbre de la Unión Europea y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Creando alianzas para la inversión y el desarrollo sostenible”, Comunicado de prensa, IP/13/23, Bruselas, 18 de enero.
- CONGDE (2008): Código de conducta, Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- CONGDE (2012a): “Informe sobre la Política de Cooperación al Desarrollo de las Comunidades Autónomas”, marzo.
- CONGDE (2012b): “Análisis y valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España del proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2013”, 8 de octubre.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2012): “Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación”, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, nº 42, 22 de febrero.
- CORTINA, Adela. (2005): “Ética de la empresa, no sólo responsabilidad social”, El País, 20 de agosto.
- DGPOLDE (2010): Crecimiento económico y promoción del tejido empresarial, Documento de estrategia sectorial, Dirección General de Políticas de Desarrollo.
- DIERCKXSENS, Dim (2008): “La crisis actual como crisis civilizatoria”, disponible en: [www.rebellion.org/noticia.php?id=77144](http://www.rebellion.org/noticia.php?id=77144).
- DOLLAR, David y Lant Pritchett (2008): *Assessing aid: What Works, what doesn't and why*, Informe de la Política de Investigación del Banco Mundial, Oxford University Press.
- DOMÍNGUEZ, Rafael. (2008): “La Responsabilidad Social Global Empresarial (RSGE): el sector privado y la lucha contra la pobreza”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 76.

- DOMÍNGUEZ, Rafael. (2011): “La Responsabilidad Social Corporativa y la Cooperación Internacional para el Desarrollo: caminos convergentes”, ARI 6/2011, Real Instituto Elcano.
- DUBOIS, Alfonso (2000): *Equidad, bienestar y participación. Bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro*, Cuadernos de Trabajo nº 26, Hegoa, Bilbao.
- DUBOIS, Alfonso (2008): “El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas”, en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, nº 20, 35-63.
- DUBOIS, Alfonso (2010): “Pensar un futuro para la sociedad global desde la solidaridad creativa”, en *Revista Internacional de Estudios Vascos*, Cuaderno 7, 59-95.
- DUBOIS, Alfonso (2011): *Desarrollo humano local: de la teoría a la práctica*, Hegoa, Bilbao.
- ECHART, Enara (2008): *Movimientos sociales y relaciones internacionales: la irrupción de un nuevo actor*, Catarata e IUDC, Madrid.
- ECHEVERRÍA, Bolívar (2010): “Crisis civilizatoria”, en BRAVO, Elizabeth (ed.), *Estudios ecológicos nº 6: crisis financiera o crisis civilizatoria*, Broederlijk Denle y Entrepueblos, Quito, 3-11.
- ENTREPUEBLOS (2012): Documento estratégico, disponible en: [www.entre-pueblos.org/asociate-organigrama/DOC%20ESTRATEGICO.pdf](http://www.entre-pueblos.org/asociate-organigrama/DOC%20ESTRATEGICO.pdf)
- FAINÉ, Isidro. (2011): “Crecer para dirigir”, *El País*, 2 de noviembre.
- FEDERICI, Silvia (2010): *Calibán y la bruja: Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*, Traficantes de Sueños, Madrid.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo (2006): “¿Es el desarrollo local el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada?”, en *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*, Donostia.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo (2011): “Cooperación y movimientos sociales: perspectivas poco favorables”, *Revista Pueblos*, nº 49.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (2011): *La Quiebra del Capitalismo Global: 2000-2030. Preparándonos para el comienzo del colapso de la Civilización Industrial*, Libros en Acción, Virus y Baladre.

- FLORES, Rodrigo, Paula Miranda, Amparo Merino y Carmen Valor (2011): *Bases de un modelo de RSE del tipo alianza estratégica para organizaciones sin fines de lucro de servicios humanos y grandes empresas*, AI nº 48, Fundación Carolina – CeALCI.
- FONTANA, Josep (2011): *Por el bien del imperio. Una historia del mundo desde 1945*, Pasado y Presente, Barcelona.
- FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS (2008): *Declaración de la Asamblea de los Movimientos Sociales*, Guatemala (Guatemala), disponible en: <http://cmlk.org/article/declaracion-de-la-asamblea-de-los-movimientos-soci/>
- FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS (2010): *Declaración de la Asamblea de los Movimientos Sociales*, Asunción (Paraguay), disponible en: <http://alainet.org/active/40169>
- FORO SOCIAL MUNDIAL (2002): *Carta de principios*, Sao Paulo (Brasil), disponible en:  
[www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id\\_menue=4&cd\\_language=4](http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menue=4&cd_language=4)
- FORO SOCIAL MUNDIAL (2011): *Declaración de la Asamblea de los Movimientos Sociales*, Dakar (Senegal), disponible en: <http://cadtm.org/FSM-Declaracion-de-la-Asamblea-de>
- FORO SOCIAL MUNDIAL (2013): *Declaración de la Asamblea de los Movimientos Sociales*, Túnez (Túnez), disponible en:  
[www.rebellion.org/noticia.php?id=166050](http://www.rebellion.org/noticia.php?id=166050).
- FRESNILLO, Iolanda y Daniel Gómez-Olivé (2011): *La cooperación financiera en España. ¿Hacia un nuevo paradigma de desarrollo?*, CONGDE y Plataforma 2015 y más, Madrid.
- FRIEDMAN, Milton (1970): “The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits”, *The New York Times Magazine*, 13 de septiembre.
- FUNDACIÓN BANKINTER (2009): *Innovación social: Reinventando el desarrollo sostenible*, Fundación de la Innovación Bankinter, Accenture y Future Trends Forum.
- FUNDACIÓN ROCKEFELLER (2008): “Smart Globalization: Benefiting More People, More Fully, in More Places”, Nueva York.
- GARAY, Ane (2012): “Diplomacia económica”, en HERNÁNDEZ, Juan, Erika González, y Pedro Ramiro (eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, Icaria, Barcelona.

- GATES, Bill (2008): "A New Approach to Capitalism in the 21st Century", Foro Económico Mundial, Davos (Suiza), 24 de enero.
- GAVALDÁ, Marc (2003): *La recolonización. Repsol en América Latina: invasión y resistencias*, Icaria, Barcelona.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2007): Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007-2010, disponible en: [http://www20.gencat.cat/docs/cooperaciocatalana/Continguts/01ACCD/05pla\\_director/14documentacio\\_anys\\_precedents/Pla\\_director\\_07\\_10\\_cast.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/cooperaciocatalana/Continguts/01ACCD/05pla_director/14documentacio_anys_precedents/Pla_director_07_10_cast.pdf)
- GIDDENS, Anthony (1990), *Consecuencias de la modernidad*. Alianza Editorial, Madrid.
- GOBIERNO DE EXTREMADURA (2010-2013): *Plan General de la cooperación extremeña 2010-2013*, disponible en: [www.gobex.es/aexcid/view/main/index/standardPage.php?id=6](http://www.gobex.es/aexcid/view/main/index/standardPage.php?id=6)
- GOBIERNO DE LAS ILLES BALEARS (2008): *Plan director de la cooperación de las Illes Balears 2008-2011*, disponible en: [www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST328ZI44802&id=44802](http://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST328ZI44802&id=44802)
- GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (2009): *Plan Director 2009-2012*, disponible en: [http://cooperacionasturiana.com/archivos/pdf/Documentos\\_tecnicos\\_Plan\\_Director\\_2009-2012.pdf](http://cooperacionasturiana.com/archivos/pdf/Documentos_tecnicos_Plan_Director_2009-2012.pdf)
- GOBIERNO VASCO (2008): *Plan Estratégico y Director 2008-2011*, disponible en: [www.elankidetza.euskadi.net/x63-planestr/es/contenidos/informacion/plan\\_director/es\\_plandire/adjuntos/plan\\_estrategico\\_director.pdf](http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-planestr/es/contenidos/informacion/plan_director/es_plandire/adjuntos/plan_estrategico_director.pdf)
- GÓMEZ GIL, Carlos. (2004): *Las ONG en la globalización*, Icaria, Barcelona.
- GÓMEZ GIL, Carlos (2005): *Las ONG en España. De la apariencia a la realidad*, Libros de la Catarata, Madrid.
- GÓMEZ GIL, Carlos; Dani Gómez-Olivé, y Gemma Tarafa (2008): *La ilegitimidad de los créditos FAD. Treinta años de historia*, Icaria, Barcelona.
- GÓMEZ GIL, Carlos (2009): "Las ONG en la sociedad global. Estrategias de las ONG frente al estado en la era de la globalización", en *Cuadernos de Bakeaz* n° 65.
- GONZÁLEZ, Erika y Jesús Carrión (2009): "La Responsabilidad Social Corporativa de Unión Fenosa a estudio: los casos de Colombia y Nicaragua", Lan Harremanak, n° 19, Universidad del País Vasco.

- GONZÁLEZ, Erika y Marco Gandarillas (coords.) (2010): *Las multinacionales en Bolivia. De la desnacionalización al proceso de cambio*, Icaria, Barcelona.
- GONZÁLEZ, Erika y Pedro Ramiro (2013): “Resistir a las transnacionales. Los movimientos sociales frente a las grandes corporaciones en Europa y América Latina”, en DE LA FUENTE, Mikel y Juan Hernández (eds.), *Acción sindical transnacional*, Hegoa, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- GONZÁLEZ, Jesús (2012): “Cooperación política para la transformación social. Algunas propuestas”, en *Movimientos sociales y cooperación. Ideas para el debate*, Hegoa, Bilbao.
- GOUGH, Ian (2008): “El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas”, en *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, nº 100, CIP Ecosocial/Icaria, 177-202.
- GRANELL, Francesc. (2006): “La política de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea”, ICE, julio-agosto.
- GUDYNAS, Eduardo (2009): “El día después del desarrollo”, en *Revista América Latina en Movimiento (ALAI)*, nº 445, Quito, 31-33.
- GUDYNAS, Eduardo (2011): “Desarrollo, postextractivismo y buen vivir”, en *Revista Pueblos*, nº 49, Madrid, 19-21.
- HAMMOND, Allen L., William J. Kramer, Robert S. Katz y Julia T. Tran (2007): *Los siguientes 4 mil millones. Tamaño del mercado y estrategia de negocios en la base de la pirámide*, World Resources Institute y Corporación Financiera Internacional, Washington.
- HARVEY, David (2004): *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid.
- HELD, David (2008): “Redefinir la gobernabilidad global: ¡apocalipsis cercano o reforma!”, en *Revista Análisis Político* nº 62, Bogotá, 58-74.
- HERNÁNDEZ, Juan (2009a): *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: Historia de una asimetría normativa*, Hegoa-OMAL, Bilbao.
- HERNÁNDEZ, Juan y Pedro Ramiro (eds.) (2009b): *El negocio de la responsabilidad. Crítica de la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas transnacionales*, Icaria, Barcelona.
- HERNÁNDEZ, Juan, Erika González y Pedro Ramiro (2009c): “Los movimientos sociales y sindicales ante la RSC: propuestas de intervención

- frente al poder corporativo”, en HERNÁNDEZ Juan y Pedro Ramiro (eds.), *El negocio de la responsabilidad*, Icaria, Barcelona.
- HERNÁNDEZ, Juan, Erika González y Pedro Ramiro (eds.) (2012): *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*, Icaria, Barcelona.
- HERRERO, Yayo, Fernando Cembranos y Marta Pascual (2011): *Cambiar las gafas para mirar el mundo. Una nueva cultura de las sostenibilidad*, Libros en Acción, Madrid.
- HERRERO, Yayo y Luis González (2011): “Decrecimiento justo o barbarie”, en *Revista Pueblos*, nº 49, Madrid, 12-15.
- IGLESIAS, Pablo (2007): “Enfoques teóricos sobre la acción colectiva: Alcances y límites para el estudio de los movimientos globales”, en *Ágora-Revista de Ciencias Sociales*, nº17, 41-83.
- JARAMILLO, Patricia (ed.) (2010): *Negocios Inclusivos: Creando valor en América Latina*, Alianza para los Negocios Inclusivos, SNV y WBCSD.
- JIMÉNEZ, Isidro y María González (2009): “Consumo, publicidad y RSC: de la fábrica a los intangibles”, en HERNÁNDEZ, Juan y Pedro Ramiro (eds.), *El negocio de la responsabilidad*, Icaria, Barcelona.
- JUBETO, Yolanda (2011): “Debates sobre desarrollo y bienestar desde la economía feminista”, en *Revista Pueblos* nº 49, Madrid, 15-19.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2008): *Plan Andaluz de Cooperación para el desarrollo 2008-2011*, disponible en:  
[www.juntadeandalucia.es/aacid/images/Agencia/Normativa/PACODE\\_2008\\_2011.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/aacid/images/Agencia/Normativa/PACODE_2008_2011.pdf)
- KLEIN, Naomi (2001): *No Logo. El poder de las marcas*, Paidós, Barcelona.
- KLEIN, Naomi (2007): *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Paidós, Barcelona.
- KWAKKENBOS, Jeroen (2012): *Fondos públicos para el sector privado. ¿Se puede reducir la pobreza invirtiendo en empresas privadas?*, Eurodad y Plataforma 2015 y más.
- LARIÚ, Alice I. y Lena Strandberg (2009): *Negocios inclusivos: creando valor para las empresas y para la población de bajos ingresos*, Cuaderno nº 9, Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo.

- LEMONCHE, Paloma (2011): “Voluntariado corporativo. Un puente de colaboración entre la empresa y la sociedad”, Cuaderno nº 17, Forética.
- LEÓN, Irene (2010): “Resignificaciones, cambios sociales y alternativas civilizatorias”, en LEÓN, Irene (coord.), *Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios*, FEDAEPS, Quito, 7-12.
- LEÓN, Magdalena (2009): “Cambiar la economía para cambiar la vida. Desafíos de una economía para la vida”, en ACOSTA, Alberto y Esperanza MARTÍNEZ (Comp.), *El buen vivir*, Ediciones Abya Yala, Quito.
- MACKEY, John y Rajendra Sisodia (2013): *Conscious Capitalism: Liberating the Heroic Spirit of Business*, Harvard Business Review Press, Boston.
- MAEC (2005): Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- MAEC (2009): Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- MAEC (2013): Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- MARCHA MUNDIAL DE LAS MUJERES (2001): *Reivindicaciones de la Marcha Mundial de las Mujeres*, disponible en: [www.marchemondiale.org/revendications/cmifolder.2006-01-13.7149178479/cmifolder.2006-01-13.8582817191/es](http://www.marchemondiale.org/revendications/cmifolder.2006-01-13.7149178479/cmifolder.2006-01-13.8582817191/es)
- MARCHA MUNDIAL DE LAS MUJERES (2004): *Carta Mundial de las Mujeres para la Humanidad*, Kigali (Ruanda), disponible en: [www.marchemondiale.org/publications/charte/charte/es/base\\_view](http://www.marchemondiale.org/publications/charte/charte/es/base_view)
- MÁRQUEZ, Patricia, Ezequiel Reficco y Gabriel Berger (eds.) (2010): *Negocios inclusivos: iniciativas de mercado con los pobres de Iberoamérica*, Social Enterprise Knowledge Network, Banco Interamericano de Desarrollo.
- MARTÍNEZ, Ignacio (2011): “La rendición de cuentas en la cadena de la ayuda”, en *Renovando el papel de las ONGD. Hacia una transformación social*, Editorial 2015 y Más, Madrid.
- MARTÍNEZ, Ignacio y José Antonio Sanhauja (2009): *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo nº 38, Madrid.
- MARTÍNEZ, Zesar; Beatriz Casado y Pedro Ibarra (2012): *Movimientos sociales y procesos emancipadores*, Cuadernos de Trabajo nº 57, Hegoa, Bilbao.

- MARTÍNEZ OSÉS, Pablo J. (2011): “Redefinición del papel de las ONGD: hacia una mirada más política”, en *Renovando el papel de las ONGD. Hacia una transformación social*, Editorial 2015 y Más, Madrid.
- MARTÍNEZ OSÉS, Pablo J. e Ignacio Martínez (2012): “Coherencia de políticas”, en HERNÁNDEZ, Juan, Erika González y Pedro Ramiro (eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, Icaria, Barcelona.
- MARX, Karl (2000): *El capital*, Editorial Akal, Madrid.
- MATAIX, Carlos e Inmaculada Borrella (dir.) (2012): *Empresas que contribuyen al desarrollo humano. Seis casos prácticos en los sectores agroindustrial y de energía*, DT, nº 56, Fundación Carolina – CeALCI.
- MATAIX, Carlos y Eduardo Sánchez (2011): “Ámbitos para la participación del sector empresarial en la cooperación para el desarrollo”, *Economistas*, nº 129, Colegio de Economistas de Madrid, 82-90.
- MATAIX, Carlos, Eduardo Sánchez, María Ángeles Huerta y Julio Lumberras (2008): *Cooperación para el desarrollo y alianzas público-privadas. Experiencias internacionales y recomendaciones para el caso español*, DT nº 20, Fundación Carolina – CeALCI.
- MILLÁN, Natalia, Guillermo Santander, Pablo Aguirre y Anabel Garrido (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*, Editorial 2015 y más, nº 2, Madrid.
- MUGARIK GABE (2012): *Otra cooperación es posible*, disponible en: [www.mugarikgabe.org/index.php/es/otra-cooperacion-es-posible](http://www.mugarikgabe.org/index.php/es/otra-cooperacion-es-posible)
- MUNDUBAT, Fundación (2012): *Estrategia general de Mundubat 2012-2017*, Bilbao.
- NAREDO, Jose Manuel (2006): *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*, Siglo XXI, Madrid.
- NAVARRO, Sonia (coord.) (2012): *TIC, desarrollo y negocios inclusivos*, Fundación Telefónica y Ariel, Barcelona.
- NIETO, Luis (coord.) (2001): *Cooperación al desarrollo y ONG: una visión crítica*, Libros de la Catarata, Madrid.
- NIETO, Luis (coord.) (2002): *La ética de las ONGD y la lógica mercantil*, Icaria, Barcelona.
- NIETO, Luis y Pedro Ramiro (2012): “Sector privado”, en HERNÁNDEZ, Juan, Erika González y Pedro Ramiro (eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, Icaria, Barcelona.

- NISBET, Robert (1986): “La idea de progreso”, en *Revista Libertas*, nº 5, Buenos Aires, disponible en: [www.eseade.edu.ar](http://www.eseade.edu.ar)
- OBSERVATORIO RSC (2011): “Desarrollo de metodología y herramienta para la gestión de proyectos con sector privado en base a criterios de Responsabilidad Social Corporativa”, Informe ejecutivo.
- OLCESE, Aldo (dir.) (2006): “La Responsabilidad Social Corporativa. Una propuesta para un entorno empresarial más eficiente y socialmente comprometido”, Fundación de Estudios Financieros.
- OLIVIÉ, Iliana, Aitor Pérez y Carlos M. Macías (2011): *Inversión Directa Extranjera y desarrollo: recomendaciones a la cooperación española*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- ONU DESARROLLO (2010): *Estudio económico y social mundial. Nuevos instrumentos para el desarrollo mundial*, Naciones Unidas, Nueva York.
- OROZCO, Amaia P. (2010): “Diagnóstico desde la crisis y respuestas desde la economía feminista”, en *Revista de Economía Crítica*, nº 9, 131-144.
- OROZCO, Amaia P. (2012): “De vidas vivibles y producción imposible”, disponible en: [www.lan-harremanak.ehu.es/p231-content/.../Amaia\\_Orozco.pdf](http://www.lan-harremanak.ehu.es/p231-content/.../Amaia_Orozco.pdf)
- PEARCE, Jenny (2006): *¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI*, en Cuadernos de Trabajo, nº 40, Hegoa, Bilbao.
- PERDIGUERO, Tomás G. (2003): *La responsabilidad social de las empresas en un mundo global*, Anagrama, Barcelona.
- PIRIS, Silvia (Coord.) (2012): *Movimientos sociales y cooperación. Ideas para el debate*, Hegoa, Bilbao.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2012): “La Plataforma 2015 y más denuncia la falta de transparencia y participación en el proceso de consultas del IV Plan Director de la Cooperación Española”, 22 de octubre.
- PNUD (1990): *Concepto y medición del desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano*.
- PNUD (1992): *Participación popular. Informe de Desarrollo Humano*.
- PNUD (1994): *Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*.
- PNUD (1995): *La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos. Informe de Desarrollo Humano*.
- PNUD (1997): *La pobreza. Informe de Desarrollo Humano*.

- PNUD (2002): *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Informe de Desarrollo Humano.*
- PNUD (2003): *Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Informe de Desarrollo Humano.*
- PNUD (2004): *El impulso del empresariado. El potencial de las empresas al servicio de los pobres*, Comisión sobre Sector Privado y Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- PNUD (2005): *La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Informe de Desarrollo Humano.*
- PNUD (2008a): *La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido. Informe de Desarrollo Humano.*
- PNUD (2008b): *Las empresas frente al desafío de la pobreza: estrategias exitosas*, Naciones Unidas, Nueva York.
- PNUD (2010a): *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano.*
- PNUD (2010b): *The MDGs: Everyone's Business, Growing Inclusive Markets*, Naciones Unidas, Nueva York.
- PORTER, Michael E. y Mark R. Kramer, M.R. (2006): "Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility", *Harvard Business Review*, diciembre.
- PRAHALAD, Coimbatore K. (2005): *La fortuna en la base de la pirámide: Cómo crear una vida digna y aumentar las opciones mediante el mercado*, Granica, Barcelona.
- PRAHALAD, Coimbatore K. y Allen Hammond (2002): "Serving the World's Poor, Profitably", *Harvard Business Review*, septiembre.
- PRAHALAD, Coimbatore K. y Stuart L. Hart (2002): "The fortune at the bottom of the pyramid", *Strategy and Business*, nº 26.
- PULIDO, Alejandro y Pedro Ramiro (2009): "La Responsabilidad Social Corporativa de las multinacionales españolas en Colombia", *Lan Harremanak*, nº 19, Universidad del País Vasco, 223-250.
- QUIJANO, Aníbal (2002): "Colonialidad del poder, globalización y democracia" disponible en:  
[www.ucl.ac.uk/dpuprojects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_economy/pdf\\_glob\\_SAP/Colonise\\_Power\\_Spanish.pdf](http://www.ucl.ac.uk/dpuprojects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/Colonise_Power_Spanish.pdf)

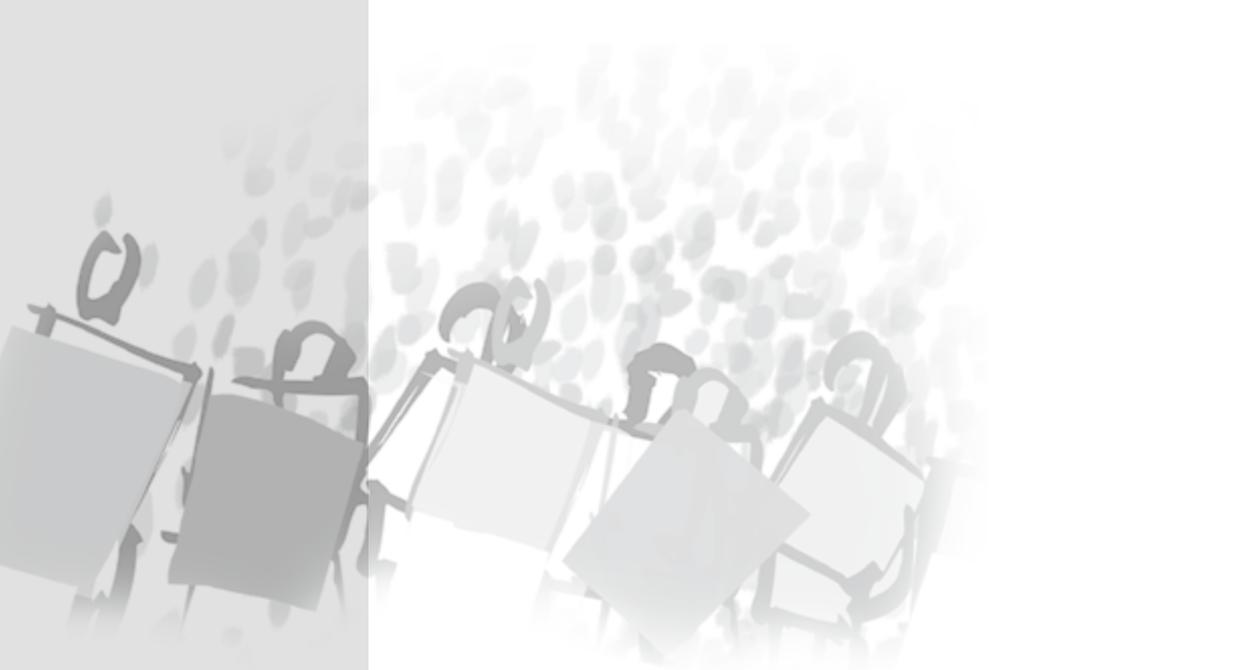
- RAMIRO, Pedro (2009): “Las multinacionales y la Responsabilidad Social Corporativa: de la ética a la rentabilidad”, en HERNÁNDEZ, Juan y Pedro Ramiro (eds.), *El negocio de la responsabilidad*, Icaria, Barcelona.
- RAMIRO, Pedro (2011): “El segundo desembarco: Los impactos de las multinacionales españolas en América Latina”, en ÁLVAREZ, Santiago. (coord.), *Convivir para perdurar. Conflictos ecosociales y sabidurías ecológicas*, Icaria, Barcelona.
- RAMIRO, Pedro y Erika González (2013): “Empresas transnacionales: impactos y resistencias”, *Ecologista*, nº 77.
- RAMIRO, Pedro, Erika González y Alejandro Pulido (2007): *La energía que apaga Colombia. Los impactos de las inversiones de Repsol y Unión Fenosa*, Icaria, Barcelona.
- RAMOS, Eva (2011): “Tensiones entre modelos de desarrollo en los procesos de construcción de los Marco de Asociación País (MAP): El caso de Colombia”, *Pueblos*, nº 49, diciembre.
- RAMOS, Eva, Ramón Pueyo y Jesús Llaría (2004): *Las organizaciones de la sociedad civil y la responsabilidad social corporativa. Algunos casos destacables*, Ecología y Desarrollo.
- RAUBER, Isabel (2006): “*Sujetos políticos, Rumbos estratégicos y tareas actuales de los movimientos sociales y políticos*”, *Pasado y Presente XXI*, Santo Domingo.
- REFICCO, Ezequiel (2010): “Negocios inclusivos y responsabilidad social: un matrimonio complejo”, *Debates IESA*, vol. XV, nº 3.
- RODRÍGUEZ-CARMONA, Antonio (2009): “Repsol YPF: ¿Una empresa responsable en Bolivia?”, *Lan Harremanak*, nº 19, Universidad del País Vasco, 305-330.
- RODRÍGUEZ, Natalia e Irune Martínez (2012): *Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010. Una mirada a la cooperación descentralizada*, Coordinadora de ONGD de Euskadi, Bilbao.
- ROMERO, Miguel (2009): “Partenariados tóxicos: La función de la RSC en la subordinación de las ONG al ‘sector privado’”, en HERNÁNDEZ, Juan y Pedro Ramiro (eds.), *El negocio de la responsabilidad*, Icaria, Barcelona.
- ROMERO, Miguel y Pedro Ramiro (2012): *Pobreza 2.0. Empresas, estados y ONGD ante la privatización de la cooperación al desarrollo*, Icaria, Barcelona.

- SACHS, Jeffrey (2012): “Un mundo a la deriva”, disponible en:  
[http://economia.elpais.com/economia/2012/04/27/actualidad/1335545393\\_789899.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/04/27/actualidad/1335545393_789899.html)
- SANAHUJA, José Antonio (2007): “¿Mejor y más ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en MESA, M. (2007): *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, CEIPAZ, Madrid.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2006a): *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*, CLACSO, Buenos Aires.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2006b): *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria*, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Programa de estudios sobre democracia y transformación social. Universidad de San Marcos, Lima.
- SARABIA, María y Raquel Martínez-Gómez, (2012): *Diálogos Consonantes 2008-2012*, Articulación Feminista Marcosur, Uruguay.
- SENADO (2010): “Informe de la Ponencia de estudio sobre el papel de las empresas españolas en América Latina, constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Iberoamericanos”, IX Legislatura, Boletín oficial de las Cortes Generales, nº 425, 8 de marzo.
- SMITH, Adam (2002); *La riqueza de las naciones*, Alianza Editorial, Madrid.
- SOGGE, David (ed.) (1998): *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Icaria, Barcelona, 1998.
- SOLIDARIDAD INTERNACIONAL (2009): Plan estratégico 2009-2012, disponible en:  
[www.entrepueblos.org/asociate-organigrama/DOC%20ESTRATEGICO.pdf](http://www.entrepueblos.org/asociate-organigrama/DOC%20ESTRATEGICO.pdf)
- SUTCLIFFE, Robert (1995): “Desarrollo frente a ecología”, en *Ecología Política: Cuadernos de Debate Internacional* nº 9, 27-49.
- TEITELBAUM, Alejandro (2010): *La armadura del capitalismo. El poder de las sociedades transnacionales en el mundo contemporáneo*, Icaria, Barcelona.
- TEZANOS, Sergio (Dir.) (2010): *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, Civitas, Pamplona.
- TORTOSA, José María (2009): “Maldesarrollo como mal vivir”, en *Revista América Latina en Movimiento (ALAI)*, nº 445, Quito, 18-21.

- TRICARICO, Antonio (2011): “Privatización de las finanzas europeas para el desarrollo: el rol del Banco Europeo de Inversiones”, en *Las políticas globales importan*, VIII Informe anual de la Plataforma 2015 y más.
- UNCETA, Koldobika (2009): “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo”, en *Carta Latinoamericana*, nº 7, Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Uruguay, 1-34.
- UNCETA, Koldobika (Dir.) (2011): *La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*, Hegoa, Bilbao.
- UNCETA, Koldobika, M<sup>a</sup> Jesús Martínez e Idoie Zabala (2012): “La crisis de la cooperación al desarrollo: los ODM, la agenda de desarrollo y el papel de la AOD”, en *Boletín de Recursos de Información*, nº 31, Hegoa.
- UNCETA, Koldobika (Dir.) (2012): *25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi: la política de instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. Hegoa, Bilbao.
- UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2009): *La gobernanza del estado y del desarrollo. Los países menos adelantados. Informe del 2009*, Naciones Unidas, New York y Ginebra.
- VALDÉS, Gilberto (2009): *Posneoliberalismo y movimientos antisistémicos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- VALOR, Carmen y Amparo Merino (2005): *La relación ONG-empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa*, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD).
- VEGA, Renán (2009): “Crisis civilizatoria”, en *Revista Herramienta*, nº 42, Buenos Aires.
- VETERINARIOS SIN FRONTERAS (2011): *Planificación estratégica VSF 2011-2015*, disponible en:  
[http://vsf.org.es/sites/default/files/docs/planificacion\\_estragetica\\_2011\\_2015.pdf](http://vsf.org.es/sites/default/files/docs/planificacion_estragetica_2011_2015.pdf)
- VÍA CAMPESINA (1996): *Declaración de la 2ª Conferencia Internacional*, Tlaxcala (México), disponible en:  
[www.viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/2-tlaxcala-1996-mainmenu-48/374-ii-conferencia-internacional-de-la-via-campesina-tlaxcala-mexique-18-al-21-abril-1996](http://www.viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/2-tlaxcala-1996-mainmenu-48/374-ii-conferencia-internacional-de-la-via-campesina-tlaxcala-mexique-18-al-21-abril-1996)

- VÍA CAMPESINA (2000): *Declaración de la 3ª Conferencia Internacional*, Bangalore (India), disponible en:  
[www.viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/3-bangalore-2000-mainmenu-55/297-declaracion-iv-conferencia-via-campesina-en-bangalore](http://www.viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/3-bangalore-2000-mainmenu-55/297-declaracion-iv-conferencia-via-campesina-en-bangalore)
- VÍA CAMPESINA (2004): *Declaración de la 4ª Conferencia Internacional*, Sao Paulo (Brasil), disponible en:  
[www.viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/4-sao-paolo-2004-mainmenu-43/30-declaracion-de-la-iv-conferencia-de-la-via-campesina](http://www.viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/4-sao-paolo-2004-mainmenu-43/30-declaracion-de-la-iv-conferencia-de-la-via-campesina)
- VÍA CAMPESINA, MARCHA MUNDIAL DE LAS MUJERES, AMIG@S DE LA TIERRA (2007): *Declaración del Foro de Nyeleni*, Selingué (Mali), disponible en:  
[www.nyeleni.org/spip.php?article291](http://www.nyeleni.org/spip.php?article291)
- VÍA CAMPESINA (2008): *Declaración de la 5ª Conferencia Internacional*, Maputo (Mozambique), disponible en:  
[www.viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/declaraciones-mainmenu-70/590-carta-de-maputo-v-conferencia-internacional-de-la-vcampesina](http://www.viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/declaraciones-mainmenu-70/590-carta-de-maputo-v-conferencia-internacional-de-la-vcampesina)
- VÍA CAMPESINA (2009a): *Documentos políticos de la Vía Campesina*, Yakarta (Indonesia), disponible en:  
[www.viacampesina.org/downloads/pdf/policydocuments/POLICYDOCUMENTS-SP-FINAL.pdf](http://www.viacampesina.org/downloads/pdf/policydocuments/POLICYDOCUMENTS-SP-FINAL.pdf)
- VÍA CAMPESINA (2009b): *Declaración de los derechos de las campesinas y campesinos*, Seúl (Corea del Sur), disponible en:  
<http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf>
- VIVES, Antonio (2011): “Retos para las estrategias de responsabilidad de las empresas multinacionales”, en ANCOS, Helena (coord.): *La Responsabilidad Social Corporativa y sus actores: Mitos y Desafíos de la RSC*, ICEI-UCM, Madrid.
- WALLERSTEIN, Inmanuel (2004): *Capitalismo histórico y movimientos anti-sistémicos. Un análisis de sistemas-mundo*, Akal, Madrid.
- WBCSD (2010): *Visión 2050. Una nueva agenda para las empresas*, Fundación Entorno.
- WHITE, Allen L. (2006): “The Stakeholder Fiduciary: CSR, Governance, and the Future of Boards”, Business for Social Responsibility.

- WILKINSON, Carlos (2009): “La crisis civilizatoria”, disponible en:  
<http://proyectonacional.wordpress.com/2009/04/22/la-crisis-civilizatoria-por-carlos-wilkinson/>
- ZUBERO, Imanol (2008): “Solidaridad: recuperar su sentido fuerte”, en GARCÍA INDA, Andrés y Carmen Marcuello, *Conceptos para pensar el siglo XXI*, 249-279.



## Anexos



## Anexo 1. Agencia andaluza de cooperación internacional para el desarrollo: cuadro y documentación analizada

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AACID			
<i>Palabras clave que definen los objetivos y enfoque del modelo de cooperación.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erradicar la pobreza, analizada desde un carácter multidimensional (capacidades económicas, humanas, socioculturales).</li> <li>- Generar procesos que promuevan un desarrollo humano sostenible, generando cambios estructurales, y aumento de las capacidades individuales y colectivas.</li> <li>- Principios operativos que orientan el sistema andaluz de cooperación: apropiación, alineación, gestión orientada a resultados, y coordinación y complementariedad.</li> </ul>		
<i>Prioridades transversales.</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equidad de género.</li> <li>2. Protección del medio ambiente y su gestión sostenible.</li> <li>3. Fomento de la diversidad cultural.</li> <li>4. Fortalecimiento institucional público y de organizaciones de la sociedad civil.</li> </ol>		
<i>Prioridades sectoriales y porcentaje de fondos<sup>1</sup>.</i>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p style="text-align: center;"><b>Desarrollo</b></p> <p><b>S.1. Servicios sociales básicos (49%).</b></p> <p><b>S.2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones (12%).</b></p> <p>S.3. Respeto de los derechos humanos y promoción de la igualdad de oportunidades (10%).</p> <p>S.4. Formación y capacitación de recursos humanos (3%).</p> <p><b>S.5. Infraestructuras, desarrollo de la base productiva y fortalecimiento del tejido empresarial (16%).</b></p> <p>S.6. Protección y mejora de la calidad del medio ambiente, conservación y uso sostenible de recursos naturales (3%).</p> <p>S.7. Promoción de la cultura y del patrimonio histórico (identidad de los pueblos) (inferior al 1%).</p> <p>S.8. Fomento de la ordenación física, territorial y urbanística (7%).</p> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p style="text-align: center;"><b>Educación para el desarrollo (líneas prioritarias de actuación)<sup>2</sup></b></p> <p>L.1. Intervención en procesos educativos.</p> <p>L.2. Sensibilización.</p> <p>L.3. Cultura de paz.</p> </td> </tr> </table>	<p style="text-align: center;"><b>Desarrollo</b></p> <p><b>S.1. Servicios sociales básicos (49%).</b></p> <p><b>S.2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones (12%).</b></p> <p>S.3. Respeto de los derechos humanos y promoción de la igualdad de oportunidades (10%).</p> <p>S.4. Formación y capacitación de recursos humanos (3%).</p> <p><b>S.5. Infraestructuras, desarrollo de la base productiva y fortalecimiento del tejido empresarial (16%).</b></p> <p>S.6. Protección y mejora de la calidad del medio ambiente, conservación y uso sostenible de recursos naturales (3%).</p> <p>S.7. Promoción de la cultura y del patrimonio histórico (identidad de los pueblos) (inferior al 1%).</p> <p>S.8. Fomento de la ordenación física, territorial y urbanística (7%).</p>	<p style="text-align: center;"><b>Educación para el desarrollo (líneas prioritarias de actuación)<sup>2</sup></b></p> <p>L.1. Intervención en procesos educativos.</p> <p>L.2. Sensibilización.</p> <p>L.3. Cultura de paz.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Desarrollo</b></p> <p><b>S.1. Servicios sociales básicos (49%).</b></p> <p><b>S.2. Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones (12%).</b></p> <p>S.3. Respeto de los derechos humanos y promoción de la igualdad de oportunidades (10%).</p> <p>S.4. Formación y capacitación de recursos humanos (3%).</p> <p><b>S.5. Infraestructuras, desarrollo de la base productiva y fortalecimiento del tejido empresarial (16%).</b></p> <p>S.6. Protección y mejora de la calidad del medio ambiente, conservación y uso sostenible de recursos naturales (3%).</p> <p>S.7. Promoción de la cultura y del patrimonio histórico (identidad de los pueblos) (inferior al 1%).</p> <p>S.8. Fomento de la ordenación física, territorial y urbanística (7%).</p>	<p style="text-align: center;"><b>Educación para el desarrollo (líneas prioritarias de actuación)<sup>2</sup></b></p> <p>L.1. Intervención en procesos educativos.</p> <p>L.2. Sensibilización.</p> <p>L.3. Cultura de paz.</p>		

<sup>1</sup> Se marcan en negrita los sectores prioritarios según el porcentaje del total del presupuesto ejecutado en cooperación por sectores de actuación, 2008-2011.

<sup>2</sup> Sobre la distribución de fondos entre estas tres líneas, el análisis de las memorias de actuación indica que la L.3. es fundamentalmente ejecutada por diferentes programas de la Junta de Andalucía, siendo la que más fondos recibe. En las otras dos líneas, la distribución de fondos es bastante equitativa.

<p><i>Criterios para el establecimiento de prioridades geográficas<sup>3</sup>.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IDH, con atención al volumen de población en situación de pobreza.</li> <li>- Presencia de la cooperación andaluza (administración pública, administración municipal, ONGD, universidades y agentes sociales y económicos).</li> <li>- Complementariedad de acciones con la cooperación española.</li> </ul>				
<p><i>Modalidades y líneas o instrumentos.</i></p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center; padding: 5px;"><b>Modalidades</b></th> <th style="text-align: center; padding: 5px;"><b>Instrumentos</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación bilateral directa (desarrollada por la Junta) o indirecta (otros agentes de cooperación).</li> <li>- Cooperación multilateral (fondos a organismos internacionales).</li> </ul> </td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación técnica (formación, transferencia de tecnología, asesoramiento técnico).</li> <li>- Cooperación no reembolsable (proyectos de desarrollo y acción humanitaria).</li> <li>- Cooperación financiera a organismos internacionales.</li> <li>- Educación para el desarrollo y sensibilización.</li> <li>- Formación especializada e investigación.</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	<b>Modalidades</b>	<b>Instrumentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación bilateral directa (desarrollada por la Junta) o indirecta (otros agentes de cooperación).</li> <li>- Cooperación multilateral (fondos a organismos internacionales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación técnica (formación, transferencia de tecnología, asesoramiento técnico).</li> <li>- Cooperación no reembolsable (proyectos de desarrollo y acción humanitaria).</li> <li>- Cooperación financiera a organismos internacionales.</li> <li>- Educación para el desarrollo y sensibilización.</li> <li>- Formación especializada e investigación.</li> </ul>
<b>Modalidades</b>	<b>Instrumentos</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación bilateral directa (desarrollada por la Junta) o indirecta (otros agentes de cooperación).</li> <li>- Cooperación multilateral (fondos a organismos internacionales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación técnica (formación, transferencia de tecnología, asesoramiento técnico).</li> <li>- Cooperación no reembolsable (proyectos de desarrollo y acción humanitaria).</li> <li>- Cooperación financiera a organismos internacionales.</li> <li>- Educación para el desarrollo y sensibilización.</li> <li>- Formación especializada e investigación.</li> </ul>				
<p><i>Herramientas<sup>4</sup>.</i></p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center; padding: 5px;"><b>Proyectos</b></th> <th style="text-align: center; padding: 5px;"><b>Programas</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo: subvención máxima 300.000 euros / 12-24 meses.</li> <li>- ED: subvención máxima 80.000 euros / 12-24 meses.</li> </ul> </td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo: subvención máxima 2.100.000 euros / 36-48 meses.</li> <li>- ED: subvención máxima 380.000 euros / 36-48 meses.</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	<b>Proyectos</b>	<b>Programas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo: subvención máxima 300.000 euros / 12-24 meses.</li> <li>- ED: subvención máxima 80.000 euros / 12-24 meses.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo: subvención máxima 2.100.000 euros / 36-48 meses.</li> <li>- ED: subvención máxima 380.000 euros / 36-48 meses.</li> </ul>
<b>Proyectos</b>	<b>Programas</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo: subvención máxima 300.000 euros / 12-24 meses.</li> <li>- ED: subvención máxima 80.000 euros / 12-24 meses.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo: subvención máxima 2.100.000 euros / 36-48 meses.</li> <li>- ED: subvención máxima 380.000 euros / 36-48 meses.</li> </ul>				
<p><i>Distribución del presupuesto ejecutado por líneas y herramientas<sup>5</sup> y uso el Enfoque de Marco Lógico - EML.</i></p>	<p>El proyecto de desarrollo es la herramienta fundamental. Para el período 2008-2011 se ha aprobado una media anual de 173 proyectos de cooperación frente a los 56 de media de Educación para el Desarrollo. Y una media de 56.200.069 euros para proyectos de cooperación, frente a los 11.397.132 euros para Educación para el Desarrollo.</p> <p>El EML se emplea para la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos.</p>				

<sup>3</sup> El Plan de cooperación andaluz (PACODE 2008-2011), menciona además de los países estratégicos, dos enfoques geográficos más: el regional, poniendo como ejemplo el proceso de integración Centroamericana, a través el apoyo por ejemplo a la OEL – Organización de Estados Iberoamericanos, y el continental, por ejemplo con apoyo a diferentes cumbres, por ejemplo la de la Unión Africana.

<sup>4</sup> Haremos referencia a los proyectos y programas (en el caso de que existan), y a las dos líneas prioritarias para esta investigación, desarrollo y ED.

<sup>5</sup> Según las memorías de actuación revisadas el presupuesto ejecutado medio en todas las líneas para el período 2008-2011 es de 85 millones de euros (98.472.608,38 euros año 2008; 99.479.004,23 euros, año 2009; 82.119.004,23 euros, año 2010; y 63.320.209,24 euros año 2011).

<i>Definición de proyectos de desarrollo y proyectos de ED.</i>	Desarrollo	ED
<i>Establecimiento de reservas presupuestarias.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridades geográficas: 80% de la ayuda a países prioritarios; 20% a África subsahariana.</li> <li>- Prioridades sectoriales: 30% al sector 1, servicios sociales básicos.</li> <li>- Por líneas de actuación: 10% a educación para el desarrollo; 10% para acción humanitaria.</li> </ul>	<p>Proyectos dirigidos a la población andaluza para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Conocer la problemática que afecta a países en desarrollo, favoreciendo el intercambio de experiencias.</li> <li>b) Fomentar la paz y generar una reflexión crítica y solidaria ante la situación de pobreza y sus causas, que evidencie el vínculo entre desarrollo, justicia y equidad.</li> <li>c) Promover la participación activa y comprometida de la sociedad andaluza en el ámbito de la ciudadanía global.</li> </ul>
<i>Definición de participación.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos líneas fundamentales: el fortalecimiento democrático de la instituciones y la promoción de la participación de la sociedad civil en el desarrollo.</li> <li>- Participación definida como prioridad transversal y sectorial.</li> <li>- No se menciona a los movimientos sociales (formulación genérica de organizaciones de la sociedad civil).</li> <li>- En los criterios de valoración de los proyectos de cooperación la participación de la población está estrechamente vinculada a las fases del proyecto y a la apropiación del mismo.</li> </ul>	
<i>Funciones y composición del Consejo.</i>	<p><b>Funciones:</b>  Relacionadas fundamentalmente con el seguimiento de la cooperación de la administración andaluza, y de carácter eminentemente técnico: informar sobre instrumentos, normativas, herramientas; elaborar informes; seguimiento de la ejecución del presupuesto y etc.</p> <p><b>Composición</b><sup>6</sup>:  No figuran los movimientos sociales. Además de la administración pública y de las ONGD, se recoge la participación de organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, universidades y personas expertas en cooperación.</p>	

<sup>6</sup> La composición completa de las vocalías del Consejo andaluz es la siguiente: Administración pública (1 persona Secretaria General de Acción Exterior, 1 persona de la AACID; 1 persona por cada Consejería de la Junta; 3 personas de entidades locales nombradas por la FEMP); ONGD (4 personas nombradas a propuesta de la Coordinadora andaluza); y otros actores (2 personas de organizaciones sindicales; 2 personas de organizaciones empresariales; 2 personas de las Universidades; 2 personas expertas en materia de cooperación internacional).

<p><i>Agentes de cooperación</i><sup>7</sup>.</p>	<p>- Administración de la Junta de Andalucía; <b>Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (84%)</b>; organizaciones sindicales (4%); universidad (3%); administración local (cooperación municipal, fondos, FAMSI...) (1%); organizaciones empresariales (1%).</p>
<p><i>Población sujeta para las iniciativas de desarrollo.</i></p>	<p>Población más vulnerable de los países de intervención.</p>
<p><i>Requisitos de acceso a las líneas de ayudas y subvenciones</i><sup>8</sup>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inscripción obligatoria en Registro de Agentes.</li> <li>- Sede social o delegación permanente en Andalucía.</li> <li>- En proyectos de desarrollo, contar con una contraparte pública o privada legalmente constituida en un Registro de su país.</li> <li>- Acreditar un mínimo de 50 personas socias.</li> </ul>
<p><i>Criterios de valoración de las solicitudes presentadas a estas líneas de ayudas y subvenciones</i><sup>9</sup>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pertinencia (25 puntos)</b>: adecuación de la intervención a las prioridades y realidad de la población beneficiaria (identificación de problemas, análisis de actores, grado de participación, etc.).</li> <li>- <b>Viabilidad (25 puntos)</b>: posibilidad de llevar a cabo la actividad desde el punto de vista cultural, técnico, ambiental y financiero (eficacia; capacidad y experiencia de las organizaciones; colaboración institucional y coordinación...).</li> <li>- <b>Coherencia (20 puntos)</b>: lógica interna de la actividad y matriz de planificación e incorporación de las prioridades transversales.</li> <li>- <b>Sostenibilidad (15 puntos)</b>: participación para la apropiación del proyecto; seguimiento y evaluación; manejo sostenible de recursos naturales; refuerzo de las capacidades locales; transferencia de recursos, etc.</li> <li>- <b>Impacto (15 puntos)</b>: efectos potenciales de la actuación, en mejora de las condiciones de vida, equidad de género, impacto sobre el medio ambiente, etc.</li> </ul>
<p><i>Iniciativas destacables.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenios Marco y Específicos con CCOO y UGT de Andalucía.</li> <li>- Proyectos identificados en las convocatorias de cooperación y de ED.</li> </ul>

<sup>7</sup> Incluimos datos sobre el porcentaje del presupuesto ejecutado en cooperación en el período 2008-2001, por agentes, excluyendo la Junta de Andalucía.

<sup>8</sup> Incluimos únicamente los requisitos establecidos para poder acceder a la convocatoria de proyectos. Para acceder a programas, las entidades deben seguir un proceso de calificación, basado fundamentalmente en el cumplimiento de requisitos relativos a las capacidades administrativas y de gestión.

<sup>9</sup> En la orden de convocatoria del año 2010 se establecen los mismos criterios para proyectos de cooperación y de educación para el desarrollo. La tabla es sobre un total de 100 puntos, e incluimos la puntuación máxima que se puede obtener en cada uno de los criterios.

## Documentación analizada

- Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Decreto 172/2005, de 19 de julio, por el que se regula el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Comisión de Cooperación para el Desarrollo y el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Decreto 283/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (PACODE 2008-2011).
- Plan anual 2009.
- Plan anual 2010.
- Decreto 355/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Programa Operativo de Educación para el Desarrollo 2010-2012.
- Programa Operativo Guatemala.
- Programa Operativo Bolivia.
- Programa Operativo Mozambique.
- Orden de 7 de julio de 2010, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo a las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo que realicen intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2010.
- Orden de 17 de septiembre de 2010, por la que se regula el procedimiento de calificación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo para acceder a la realización de programas de generación de procesos de desarrollo, de acción humanitaria, excepto emergencia, de educación para el desarrollo y de formación y/o investigación para el desarrollo.
- Resolución de 14 de diciembre de 2010, del Director de la Agencia Andaluza de cooperación internacional para el desarrollo, sobre las solicitudes presentadas a proyectos de formación y/o investigación en el marco de la convocatoria efectuada por la orden de 7 de junio de 2010.
- Resolución de 15 de diciembre de 2010, del Director de la Agencia Andaluza de cooperación internacional para el desarrollo, sobre las solicitudes presentadas a proyectos de educación para el desarrollo en el marco de la convocatoria efectuada por la orden de 7 de junio de 2010.
- Resolución de 15 de diciembre de 2010, del Director de la Agencia Andaluza de cooperación internacional para el desarrollo sobre las solicitudes presentadas a proyectos de cooperación internacional para el desarrollo en el marco de la convocatoria efectuada por la orden de 7 de junio de 2010.

- Memoria 2007.
- Memoria 2008.
- Memoria 2009.
- Memoria 2010.
- Convenio marco y específico CCOO.
- Convenio marco y específico UGT.

## Anexo 2. Agencia asturiana de cooperación al desarrollo: cuadro y documentación analizada

Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo -AACD	
<i>Palabras clave que definen los objetivos y enfoque del modelo de cooperación.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir a la erradicación del empobrecimiento y de las desigualdades, vinculado al acceso a condiciones de vida dignas.</li> <li>- Promoción del desarrollo humano sostenible.</li> <li>- Enfoque de derechos que promueva el empoderamiento y protagonismo de los sectores excluidos.</li> <li>- Fomento del fortalecimiento de la sociedad civil y la participación democrática, y fortalecimiento institucional y político-administrativo.</li> <li>- Cooperación y solidaridad: instrumento para la transformación social.</li> </ul>
<i>Prioridades transversales.</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enfoque de desarrollo humano.</li> <li>2. Enfoque de derechos humanos.</li> <li>3. Enfoque de género (se apunta la necesidad de establecer alianzas con organizaciones, foros y movimientos de mujeres).</li> <li>4. Enfoque de sostenibilidad ambiental.</li> <li>5. Enfoque participativo (se recoge la importancia de apoyar iniciativas de la sociedad civil y de los movimientos sociales que están comprometidos en procesos educativos, para fortalecer una ciudadanía consciente y presente en los asuntos públicos).</li> <li>6. Enfoque de la diversidad cultural y pueblos indígenas.</li> <li>7. Enfoque de construcción de paz con justicia social.</li> </ol>
<i>Prioridades sectoriales y porcentaje de fondos<sup>1</sup>.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>S.1. Derechos económicos, sociales y culturales (NSB) (47,66%).</b></li> <li>- <b>S.2. Gobierno y sociedad civil (9,33%).</b></li> <li>- S.3. Apoyo a procesos productivos y de generación de ingresos (9%).</li> <li>- <b>S.4. Género y desarrollo (16,66%).</b></li> <li>- S.5. Medio ambiente (3,33%).</li> <li>- S.6. Promoción y defensa de los derechos humanos (5,66%).</li> <li>- S.7. Defensa de la identidad cultural y promoción de los pueblos indígenas (8,66%).</li> </ul>

<sup>1</sup> Porcentaje medio de presupuesto ejecutado por enfoque sectorial, 2009-2001. En negra destacamos los sectores con un porcentaje mayor.

<p><i>Definición de proyectos de desarrollo y proyectos de ED.</i></p>	<p><b>Desarrollo</b></p> <p>Conjunto de intervenciones sobre el terreno que se promueven en alguno de los sectores prioritizados.</p>	<p><b>ED</b></p> <p>Son proyectos que buscan promover una mejor percepción por parte de la sociedad asturiana de los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación activa con los mismos (objetivos: divulgar e informar; sensibilizar; promover valores de tolerancia y solidaridad; y formación).</p>
<p><i>Criterios para el establecimiento de prioridades geográficas.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zonas o países con nivel mayor de empobrecimiento (IDH).</li> <li>- Comunidades o pueblos víctimas de violaciones graves de derechos humanos.</li> <li>- Zonas en conflicto o emergencia humanitaria.</li> <li>- Pueblos con los que Asturias tenga vínculos históricos y culturales.</li> </ul>	
<p><i>Modalidades y líneas o instrumentos.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tres líneas de actuación: proyectos de desarrollo, acción humanitaria y educación y sensibilización social.</li> <li>- Instrumentos: asistencia técnica o subvenciones. En el caso de las subvenciones estas pueden ser por convocatoria pública anual o por convenios directos.</li> </ul>	
<p><i>Herramientas<sup>2</sup>.</i></p>	<p>Fundamentalmente proyectos y convenios.</p> <p><b>Proyectos de desarrollo:</b> subvención máxima 180.000 euros; 12 meses duración máxima.</p> <p><b>Proyectos de ED:</b> subvención máxima 40.000 euros; 12 meses de duración máxima.</p>	
<p><i>Distribución del presupuesto ejecutado por líneas y berramientas<sup>3</sup> y uso el Enfoque de Marco Lógico - EMI.</i></p>	<p>La media de presupuesto para el período 2009-2011, es del 64% para proyectos en convocatoria pública, y 26% cooperación institucional.</p> <p>Dentro de las tres líneas anteriormente descritas el instrumento prioritario es el proyecto de cooperación, 65% de los fondos entre 2009-2011, frente el 10% de ED para el mismo período.</p> <p>Se emplea el EMI, tanto para la formulación como para el seguimiento de los proyectos.</p>	

<sup>2</sup> Haremos referencia a los proyectos y programas (en el caso de que existan), y a las dos líneas prioritarias para esta investigación, desarrollo y ED.

<sup>3</sup> La cooperación de la AACD ha manejado un presupuesto medio cercano a los 12 millones de euros, para el período de análisis del presente diagnóstico. Según datos extraídos de las memorias de ejecución, en 2008, 12.361.111 euros; en 2009, 12.483.034 euros; y en 2010, 11.490.375 euros.

<p><i>Establecimiento de reservas presupuestarias.</i></p>	<p><b>- Prioridades estratégicas:</b>  * Estrategia de Género: 10% del presupuesto disponible para proyectos de organizaciones de mujeres o iniciativas dirigidas al empoderamiento de las mujeres y/o la equidad de género.  * Estrategia de Pueblos Indígenas: 10% del presupuesto anual disponible para este tipo de iniciativas.  - <b>Prioridades geográficas:</b> 20% del presupuesto a la región de África Subsahariana.</p>
<p><i>Definición de participación.</i></p>	<p>- Prioridad transversal y sectorial.  - Participación de la población destinataria en todas las fases de los proyectos. Participación como derecho; necesaria transferencia de responsabilidades a los socios locales y respeto de procesos en marcha.  - Trabajar la gobernanza (calidad de la gestión y promoción de la participación), el empoderamiento de las comunidades y la difusión de valores democráticos.</p>
<p><i>Funciones y composición del Consejo.</i></p>	<p><b>Funciones:</b>  Órgano consultivo y de representación, con capacidad de propuesta, dictamen y seguimiento de la cooperación pública asturiana. Funciones relacionadas con el seguimiento del cumplimiento de las directrices definidas; emitir informes de diferentes instrumentos de planificación; y/o participar en la elaboración de memorias, entre otras.  <b>Composición<sup>4</sup>:</b>  No figuran los movimientos sociales. Además de la administración pública y de las ONGD, se recoge la participación de las organizaciones sindicales, representantes de grupos parlamentarios y universidad. Se formula genéricamente la representación de otras entidades que trabajen en el ámbito de la solidaridad.</p>
<p><i>Agentes de cooperación.</i></p>	<p>Entidades de carácter público o privado, con una vinculación directa con la cooperación al desarrollo:  - Administraciones públicas.  - ONGD.  - Otros: Universidad de Oviedo, organizaciones sindicales, y otras entidades sin ánimo de lucro que realicen acciones de cooperación.</p>

<sup>4</sup> La composición completa de las vocalías del Consejo asturiano es la siguiente: Administración pública (1 representante por Consejería de Salud, Educación, Medio Ambiente, Infancia, Igualdad de mujeres y hombres y Cooperación); 3 representantes de los ayuntamientos); ONGD (6 representantes de ONGD miembros de la Coordinadora Asturiana de ONGD; 2 representantes de ONGD no miembros de la Coordinadora u otras entidades de solidaridad); y otros actores (1 representante por Grupo Parlamentario; 2 representantes de organizaciones sindicales; 1 representante de la Universidad de Oviedo).

<p><i>Población sujeto para las iniciativas de desarrollo.</i></p>	<p>Pueblos indígenas; personas refugiadas o desplazadas; mujeres; infancia; y otros grupos de personas en situación grave de precariedad por motivo de exclusión social.</p>		
<p><i>Requisitos de acceso a las líneas de ayudas y subvenciones.</i></p>	<p>- Como requisito de obligado cumplimiento que la organización esté inscrita en el Registro de Organizaciones no Gubernamentales (para ello debe tener como actividad principal la cooperación; tener sede o delegación en Asturias; y disponer de una estructura susceptible de garantizar el cumplimiento de sus fines). Se añaden en los decretos de convocatoria la obligatoriedad de haber justificado subvenciones anteriores y cuestiones administrativas, como estar al corriente del pago de obligaciones tributarias.</p>		
<p><i>Criterios de valoración de las solicitudes presentadas a estas líneas de ayudas y subvenciones.</i></p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="446 749 892 1296"> <p><b>Desarrollo (100 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pertinencia (15 puntos):</b> adecuación del proyecto a las prioridades sectoriales, transversales, geográficas y a las necesidades de la población beneficiaria.</li> <li>- <b>Entidad solicitante (15 puntos):</b> experiencia en gestión de proyectos y país-sector de actuación; base social.</li> <li>- <b>Socio local (10 puntos):</b> experiencia; vinculación con la población, etc.</li> <li>- <b>Contenido del proyecto (60 puntos):</b> identificación, formulación técnica, población beneficiaria y viabilidad e impacto.</li> </ul> </td> <td data-bbox="446 186 892 749"> <p><b>ED (100 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Calidad del proyecto (25 puntos):</b> coherencia, matriz de planificación, etc.</li> <li>- <b>Profundización de la reflexión sobre la realidad de los países en desarrollo</b> y causas que generan desigualdad (15 puntos).</li> <li>- <b>Descripción y pertinencia de la población destinataria (15 puntos).</b></li> <li>- <b>Integración de la actividad en un proyecto global (10 puntos):</b> vínculos con proyectos de otras ONGD, forma parte de una línea estratégica, etc.</li> <li>- <b>Publicación y difusión de materiales (15 puntos).</b></li> <li>- <b>Experiencia y capacidad de la entidad solicitante e impacto previsible (20 puntos).</b></li> </ul> </td> </tr> </table>	<p><b>Desarrollo (100 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pertinencia (15 puntos):</b> adecuación del proyecto a las prioridades sectoriales, transversales, geográficas y a las necesidades de la población beneficiaria.</li> <li>- <b>Entidad solicitante (15 puntos):</b> experiencia en gestión de proyectos y país-sector de actuación; base social.</li> <li>- <b>Socio local (10 puntos):</b> experiencia; vinculación con la población, etc.</li> <li>- <b>Contenido del proyecto (60 puntos):</b> identificación, formulación técnica, población beneficiaria y viabilidad e impacto.</li> </ul>	<p><b>ED (100 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Calidad del proyecto (25 puntos):</b> coherencia, matriz de planificación, etc.</li> <li>- <b>Profundización de la reflexión sobre la realidad de los países en desarrollo</b> y causas que generan desigualdad (15 puntos).</li> <li>- <b>Descripción y pertinencia de la población destinataria (15 puntos).</b></li> <li>- <b>Integración de la actividad en un proyecto global (10 puntos):</b> vínculos con proyectos de otras ONGD, forma parte de una línea estratégica, etc.</li> <li>- <b>Publicación y difusión de materiales (15 puntos).</b></li> <li>- <b>Experiencia y capacidad de la entidad solicitante e impacto previsible (20 puntos).</b></li> </ul>
<p><b>Desarrollo (100 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Pertinencia (15 puntos):</b> adecuación del proyecto a las prioridades sectoriales, transversales, geográficas y a las necesidades de la población beneficiaria.</li> <li>- <b>Entidad solicitante (15 puntos):</b> experiencia en gestión de proyectos y país-sector de actuación; base social.</li> <li>- <b>Socio local (10 puntos):</b> experiencia; vinculación con la población, etc.</li> <li>- <b>Contenido del proyecto (60 puntos):</b> identificación, formulación técnica, población beneficiaria y viabilidad e impacto.</li> </ul>	<p><b>ED (100 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Calidad del proyecto (25 puntos):</b> coherencia, matriz de planificación, etc.</li> <li>- <b>Profundización de la reflexión sobre la realidad de los países en desarrollo</b> y causas que generan desigualdad (15 puntos).</li> <li>- <b>Descripción y pertinencia de la población destinataria (15 puntos).</b></li> <li>- <b>Integración de la actividad en un proyecto global (10 puntos):</b> vínculos con proyectos de otras ONGD, forma parte de una línea estratégica, etc.</li> <li>- <b>Publicación y difusión de materiales (15 puntos).</b></li> <li>- <b>Experiencia y capacidad de la entidad solicitante e impacto previsible (20 puntos).</b></li> </ul>		
<p><i>Iniciativas destacables.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Asturiano de Derechos Humanos en Colombia.</li> <li>- Proyectos identificados con movimiento campesino, feminista e indígena.</li> </ul>		

## Documentación analizada

- Ley del Principado de Asturias 4/2006 de Cooperación al Desarrollo.
- Plan Director 2009-2011.
- Estrategia Asturiana de Derechos humanos para la cooperación al desarrollo.
- Estrategia Asturiana de Género para la cooperación al desarrollo.
- Estrategia Asturiana de Pueblos Indígenas.
- Decreto 270/07, de 14 de noviembre, por el que se regula el funcionamiento y forma de acceso al Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo del Principado de Asturias.
- Decreto 276/07, de 4 de diciembre, por el que se regula la estructura, composición y régimen de funcionamiento del Consejo Asturiano de Cooperación al desarrollo.
- Resolución de 25 de diciembre de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se aprueba la convocatoria pública de subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales con destino a la realización de proyectos de cooperación al desarrollo, acción humanitaria y educación para el desarrollo y sensibilización, para el año 2010.
- Resolución de 4 de enero de 2011, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se modifican las base reguladoras de la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a organizaciones no gubernamentales con destino a la realización de proyectos de cooperación al desarrollo, acción humanitaria y educación para el desarrollo y sensibilización.
- Resolución de 1 de julio de 2008, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, por la que se conceden y deniegan subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales con destino a la realización de proyectos de cooperación al desarrollo, acción humanitaria y de educación para el desarrollo y sensibilización para el año 2008
- Resolución de 14 de julio de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se conceden y deniegan subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales, con destino a la realización de proyectos de cooperación al desarrollo, acción humanitaria y de educación para el desarrollo y sensibilización para el año 2009.
- Resolución de 22 de abril de 2010, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se conceden y deniegan subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales, con destino a la realización de proyectos de cooperación al desarrollo, de acción humanitaria y de educación para el desarrollo y sensibilización para el año 2010.
- Memoria de cooperación asturiana al desarrollo 2007.

- Memoria de actuaciones 2008. Agencia asturiana de cooperación al desarrollo.
- La cooperación asturiana en 2009. Memoria de actuaciones.
- Memoria 2010, la cooperación asturiana en 2010.
- Evaluación del Plan Director 2009-2012.

### Anexo 3. Agencia catalana de cooperación al desarrollo: cuadro y documentación analizada

Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo -ACCD	
<i>Palabras clave que definen los objetivos y enfoque del modelo de cooperación.</i>	<p>- Concepción transformadora y multiplicadora de la cooperación para el desarrollo, cuya misión es la promoción del DHS, la erradicación de la pobreza y la lucha contra las desigualdades.</p> <p>- La promoción del DHS y la lucha contra la pobreza se vinculan a la ampliación de derechos, oportunidades y capacidades, concebidas estas desde una perspectiva integral (dimensiones política, social, económica, cultural y ambiental).</p> <p>- Necesario fortalecimiento de una sociedad catalana con capacidad de transformación social.</p> <p>- Principios ordenadores: colaboración y complementariedad (poderes públicos y sociedad civil); transparencia, información y participación; planificación; eficacia y eficiencia; control seguimiento y evaluación; coordinación intra e inter administraciones, etc.</p>
<i>Prioridades transversales</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derechos humanos, gobernanza y fortalecimiento de la sociedad civil.</li> <li>2. Promoción de la igualdad de mujeres y hombres y aplicación de la perspectiva de género.</li> <li>3. Sostenibilidad del desarrollo (social, económica y ambiental).</li> </ol>
<i>Prioridades sectoriales y porcentaje de fondos.</i>	<p><b>Desarrollo<sup>1</sup></b></p> <p>S.1. Derecho a la salud y al agua: (22,52%).</p> <p>S.2. Derecho a la educación: (6,29%).</p> <p>S.3. Producción, ocupación y derechos laborales: (22,84%).</p> <p>S.4. Derechos humanos, gobernanza y tejido social -se incluye el fortalecimiento de liderazgos y procesos políticos y sociales renovadores y la promoción de formas de acción colectiva con capacidad de transformación social-: (14,23%).</p> <p>S.5. Empoderamiento de las mujeres -se incluye el fortalecimiento de organizaciones y redes de mujeres y feministas-: (9,92%).</p> <p>S.6. Sostenibilidad ambiental: (5,66%).</p> <p>S.7. Construcción de paz: (5,07%).</p> <p><b>Educación y capacidades<sup>2</sup></b></p> <p><b>Objetivo 1:</b> fomentar el conocimiento y compromiso de la ciudadanía con el DHS y la cooperación. Como líneas de trabajo: sensibilización, investigación, educación formal, etc.</p> <p><b>Objetivo 2:</b> Mejorar las capacidades de agentes de cooperación. Como líneas de trabajo: formación, investigación y refuerzo de capacidades institucionales y de incidencia.</p> <p><b>Fondos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 47% <b>sensibilización social.</b></li> <li>- 23% investigación.</li> <li>- 13% reforzamiento de capacidades institucionales e incidencia.</li> </ul>

<sup>1</sup> Para desarrollo los datos hacen referencia al porcentaje medio por sector de la AOD destinada a cooperación, 2008-2010. En los datos estadísticos elaborados la ACCD se incluyen dos sectores más que completaría el 100% de la AOD de cooperación por sectores: S.8. multisectorial (1,25%) y S.9. Otros sectores de cooperación, 11,92%. Se marcan en negrita los sectores prioritarios.

<sup>2</sup> Los datos hacen referencia a la distribución de fondos para la línea de educación y capacidades, año 2010.

<p><i>Definición de proyectos de desarrollo y proyectos de ED.</i></p>	<p><b>Desarrollo</b></p> <p>Proyectos que tengan como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar los sistemas educativos públicos.</li> <li>- Promover la gobernanza.</li> <li>- Aumentar la autonomía de las mujeres.</li> <li>- Aumentar las capacidades para mejorar el acceso y control sobre los recursos naturales.</li> <li>- Prevención y gestión de conflictos y construcción de paz.</li> <li>- Mejorar la cobertura de los sistemas de salud públicos.</li> <li>- Promover la capacidades productivas y comerciales.</li> </ul>	<p><b>ED</b></p> <p>Proyectos que desarrollen las siguientes dimensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilización: acciones puntuales que suponen el primer paso para la concienciación en prácticas solidarias.</li> <li>- Educación y formación: acciones a medio y largo plazo, que contemplan el ciclo de información, comprensión y acción sobre el análisis de las causas que la pobreza y las propuestas de cambio.</li> <li>- Investigación y reflexión: analizar en profundidad la problemática del desarrollo y trabajar sobre las diversas propuestas para promover el desarrollo humano. Se valora que los resultados de la investigación tengan un componente de incidencia social.</li> <li>- Incidencia política y movilización social: conjunto de acciones de información, presión o denuncia. La finalidad es la defensa de los colectivos más vulnerables e influir de manera positiva en las relaciones entre los pueblos. Se valorará el grado de movilización social.</li> </ul>
<p><i>Criterios para el establecimiento de prioridades geográficas.</i></p>	<p>Definición de países y territorios preferentes y prioritarios. Criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidades de los países (IDH bajo o medio, altos niveles de desigualdad, etc.).</li> <li>- Capacidades endógenas de los países.</li> <li>- Equilibrio entre diferentes zonas geográficas.</li> <li>- Capacidades de la cooperación catalana, presencia de diferentes actores y potencialidades sectoriales.</li> <li>- Peso de la inmigración en Cataluña.</li> <li>- Continuidad y coherencia con prioridades geográficas del Plan anterior.</li> </ul>	

<p><i>Modalidades y líneas o instrumentos.</i></p>	<p><b>Modalidades<sup>3</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación bilateral a iniciativa de otros actores -por medio de otros agentes de cooperación, como ONGD- (62,72%).</li> <li>- Cooperación bilateral en concertación y a iniciativa directa (28,54%).</li> <li>- Multilateral (8,73%).</li> </ul>	<p><b>Instrumentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación técnica (acciones, programas y proyectos, etc.).</li> <li>- Cooperación económica y financiera (inversión, ayuda económica sectorial, etc.).</li> <li>- Ayuda humanitaria y de emergencia.</li> <li>- Educación y sensibilización.</li> <li>- Generación de fondos especiales y otros instrumentos.</li> </ul> <p>Líneas: desarrollo; acción humanitaria; y educación y capacidades.</p>
<p><i>Herramientas<sup>4</sup>.</i></p>	<p><b>Proyectos</b></p> <p><b>Desarrollo:</b> subvención máxima 150.000 euros / 12 meses. período máximo de ejecución.</p> <p><b>ED:</b> subvención máxima, 50.000 euros / 12 meses.</p>	<p><b>Programas</b></p> <p><b>Desarrollo:</b> 300.000 euros / 24 meses.</p> <p><b>ED:</b> 90.000 euros / 24 meses.</p>
<p><i>Distribución del presupuesto ejecutado por líneas y herramientas<sup>5</sup> y uso el Enfoque de Marco Lógico - EML.</i></p>	<p><b>Según instrumentos:</b></p> <p>80,26% de los fondos año 2010 en cooperación técnica, dentro de los cuales: 47,47% en proyectos, 31,33% en programas y 1,46% en asistencia técnica.</p> <p><b>Según Líneas:</b></p> <p>El 67,42% de los fondos se concentraron en las iniciativas de desarrollo; 24,17% en educación y capacidades; 8,4% en ayuda humanitaria<sup>6</sup>.</p> <p>Se emplea el EML, tanto para la formulación como para el seguimiento de los proyectos.</p>	

<sup>3</sup> Distribución del presupuesto por modalidades 2008-2010.

<sup>4</sup> Haremos referencia a los proyectos y programas (en el caso de que existan), y a las dos líneas prioritarias para esta investigación, desarrollo y ED.

<sup>5</sup> Según las memorias de actuación revisadas el presupuesto ejecutado medio en todas las líneas para el período 2008-2011 es de 85 millones de euros (98.472.608,38 euros año 2008; 99.479.004,23 euros, año 2009; 82.119.004,23 euros, año 2010; y 63.320.209,24 euros año 2011).

<sup>6</sup> Porcentaje medio de la AOD según líneas estratégicas 2008-2010.

<p><i>Establecimiento de reservas presupuestarias.</i></p>	<p><b>Prioridades sectoriales:</b> - Cada uno de los sectores debe concentrar mínimo el 7% del presupuesto, excepto al S.4. Gobernanza y el S.5. Aponderamiento de las mujeres, en los que este porcentaje mínimo sube al 15%<sup>7</sup>.</p> <p><b>Líneas de actuación:</b> - Desarrollo (75-78%); acción humanitaria (7-10%); educación y capacidades (13-17%).</p> <p>- Forma parte de los principios transversales y sectoriales.</p> <p>- Participación vinculada al concepto de Gobernanza; tres líneas: fortalecimiento de las instituciones y de las estructuras de las administraciones locales; puesta en marcha de herramientas e instrumentos que garanticen la participación de las poblaciones en las tomas de decisiones; y fortalecimiento de la sociedad civil y organizaciones (entre otras cuestiones se identifica la necesidad de fortalecer a agentes con capacidad de transformación de las estructuras que generan desigualdad. Se identifica la necesaria participación de movimiento feminista, campesino y poblaciones indígenas).</p>
<p><i>Definición de participación.</i></p>	<p><b>Funciones:</b> Estas tienen que ver con informar las distintas normas y documentos estratégicos y de planificación desarrollados por la administración; realizar recomendaciones sobre la ejecución de presupuestos y cumplimiento de objetivos; proponer elementos de mejora, etc.</p> <p><b>Composición</b><sup>8</sup>: No figuran los movimientos sociales. Además de la administración pública y de las ONGD, se recoge la participación de las organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, universidades, colegios profesionales y personas expertas en el ámbito de la cooperación.</p>
<p><i>Funciones y composición del Consejo.</i></p>	<p><b>Funciones:</b> Estas tienen que ver con informar las distintas normas y documentos estratégicos y de planificación desarrollados por la administración; realizar recomendaciones sobre la ejecución de presupuestos y cumplimiento de objetivos; proponer elementos de mejora, etc.</p> <p><b>Composición</b><sup>8</sup>: No figuran los movimientos sociales. Además de la administración pública y de las ONGD, se recoge la participación de las organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, universidades, colegios profesionales y personas expertas en el ámbito de la cooperación.</p>

<sup>7</sup> En el propio Plan se explica que esta medida está motivada por la consideración de que se trata de dos ámbitos de actuación que tienen una mayor capacidad de transformación de las estructuras que generan desigualdad.

<sup>8</sup> La composición completa de las vocalías del Consejo catalán es la siguiente: Administración pública (6 representantes de departamentos y organismos de la Generalitat; 1 representante del Consejo Nacional de Juventud de Catalunya; 1 representante del Fondo Catalán de Cooperación); ONGD (4 representantes de la Federación Catalana de ONGD); y otros actores (2 representantes de organizaciones sindicales; 2 representantes del mundo empresarial; 2 representantes de las universidades; 1 representante de los Colegios profesionales; y 3 personas expertas).

<p><i>Agentes de cooperación</i><sup>9</sup>.</p>	<p><b>Principalmente:</b> ONGD (51,7%); administraciones públicas (26,67%); organismos multilaterales (8,67%); organizaciones empresariales (3,17%); organizaciones sindicales (2,99%); universidades (2,77%).</p> <p><b>Otros actores:</b> Organizaciones profesionales agrarias, colegios profesionales, movimiento asociativo juvenil, centros de ocio u otras entidades emblemáticas catalanas, fundaciones dedicadas al Tercer y Cuarto Mundo, y organizaciones de personas inmigradas.</p>
<p><i>Población sujeta para las iniciativas de desarrollo.</i></p>	<p>Población más desfavorecida y con menos oportunidades.</p>
<p><i>Requisitos de acceso a las líneas de ayudas y subvenciones</i><sup>10</sup>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carácter administrativo (Inscripción en el Registro requisito de obligado cumplimiento; estar al corriente del cumplimiento de obligaciones tributarias y de la seguridad social, etc.).</li> <li>- Experiencia (otras subvenciones anteriores y experiencia en cooperación).</li> <li>- Capacidad (contar con un equipo de gestión u órgano de trabajo que pueda asumir la responsabilidad. Sobre este equipo de trabajo, se establecen medidas relacionadas, por un lado, con la contratación de personas con discapacidad y por otro, con la detección y abordaje de casos de acoso sexual o por razón de sexo).</li> <li>- Base social: presencia activa, capacidad de movilización y base social amplia en el territorio catalán.</li> </ul> <p>En cooperación, contar con una contraparte pública o privada legalmente constituida en un Registro de su país.</p>

<sup>9</sup> Los datos son relativos al porcentaje medio de la AOD por actores, 2008-2010.

<sup>10</sup> Incluimos los requisitos establecidos para poder acceder a la línea de subvenciones de proyectos.

<p><i>Criterios de valoración de las solicitudes presentadas a estas líneas de ayudas y subvenciones.</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>Desarrollo (100 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Capacidad de las entidades (30 puntos):</b> experiencia entidad solicitante y contraparte; participación en redes; capacidad de gestión; implantación social de ambas entidades; etc.</li> <li>- <b>Pertinencia (25 puntos):</b> adecuación a las prioridades transversales, sectoriales, geográficas y necesidades de la población destinataria; claridad de la propuesta; etc.</li> <li>- <b>Eficacia (25 puntos):</b> impacto; formulación adecuada; seguimiento y evaluación; etc.</li> <li>- <b>Sostenibilidad (10 puntos):</b> social, cultural, ambiental, financiera, institucional; etc.</li> <li>- <b>Eficiencia (10 puntos):</b> claridad del presupuesto; cofinanciación; etc.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>ED (100 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Capacidad de la entidad (30 puntos):</b> resultados de anteriores proyectos; capacidad de gestión; participación en redes; implantación social; etc.</li> <li>- <b>Pertinencia (35 puntos):</b> adecuación a los objetivos específicos y prioridades sectoriales; participación de las personas destinatarias; integración del entorno local; etc.</li> <li>- <b>Eficacia (20 puntos):</b> claridad y coherencia de objetivos; resultados; efecto multiplicador; etc.</li> <li>- <b>Sostenibilidad (5 puntos):</b> innovación, creatividad, continuidad de la acción; etc.</li> <li>- <b>Eficiencia (10 puntos):</b> claridad y adecuación del presupuesto; cofinanciación; etc.</li> </ul>
<p><i>Iniciativas destacables.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciativas identificadas, tanto en cooperación directa como a través de ONGD, convocatoria pública.</li> <li>- Convocatorias específicas por actores: organizaciones sindicales.</li> <li>- Convocatoria de participación en el Foro Social Mundial de Nairobi.</li> </ul>	

## Documentación analizada

- Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo.
- Plan Director de cooperación 2007-2010.
- Plan anual de cooperación al desarrollo 2010.
- Plan anual de cooperación al desarrollo 2009.
- Plan anual de cooperación al desarrollo 2008.
- Decreto 109/2003, de 15 de abril, por el que se regula el Registro de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo previsto en la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo.
- Decreto 105/2003, de 15 de abril, por el que se regulan los órganos de coordinación y colaboración y órganos consultivos de la Ley 26/2001, de cooperación al desarrollo.
- Estrategia País Prioritario Nicaragua.
- Estrategia País Prioritario Colombia 2010-2014.
- Directrices de equidad entre las mujeres y los hombres de la cooperación al desarrollo del Gobierno de Cataluña.
- Resolución VCP/1829/2010, de 21 de mayo, por la cual se aprueban y se hacen públicas las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones destinadas a apoyar proyectos en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y se abre la convocatoria pública para la presentación de solicitudes para el año 2010.
- Resolución VCP/1831/2010, de 20 de mayo, por la cual se aprueban y se hacen públicas las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a acciones de educación para el desarrollo en el ámbito formal, no formal e informal, y se abre la convocatoria pública para la presentación de solicitudes para el año 2010.
- Resolución VCP/2556/2010, de 15 de julio, por la cual se aprueban y se hacen públicas las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a dar apoyo a programas de cooperación y solidaridad internacional y se convoca el concurso para la concesión de subvenciones de carácter plurianual para el período.
- Resolución VCP/2519/2010, de 12 de julio por la cual se aprueban y se hacen públicas las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones destinadas a apoyar proyectos de cooperación al desarrollo y educación para el desarrollo dirigidos a sindicatos, asociaciones profesionales agrarias y entidades dependientes, y su convocatoria pública para el año 2010.

- Resolución VCP/961/2007, de 2 de abril, de publicación de las bases reguladores para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales catalanas destinadas a fomentar la participación en el Foro Social Mundial de Nairobi.
- Resolución de las subvenciones a organizaciones no gubernamentales catalanas destinadas a fomentar la participación en el Foro Social Mundial de Nairobi.
- Memoria 2008.
- Memoria 2009.
- Información estadística AOD 2007-2010.
- Normas de seguimiento y justificación de proyectos y programas de cooperación al desarrollo subvencionados por la ACCD (versión junio 2010).

## Anexo 4. Agencia de emigración y de cooperación internacional de las Islas Baleares: cuadro y documentación revisada

Agencia de Emigración y Cooperación Internacional de las Islas Baleares - AECIB					
<i>Palabras clave que definen los objetivos y enfoque del modelo de cooperación.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como objetivos fundamentales están la contribución a la erradicación de la pobreza; al progreso humano, económico y social; y a la defensa de los derechos fundamentales de las personas.</li> <li>- Búsqueda de un desarrollo económico y humano (reducción de desequilibrios económicos y sociales; acceso a bienes y servicios; fortalecimiento de la estructura productiva de los países; mejora de las capacidades individuales y colectivas, en la búsqueda de un DHS sostenible y global).</li> <li>- Prioridad otorgada al codesarrollo.</li> </ul>				
<i>Prioridades transversales.</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Defensa integral de los derechos humanos.</li> <li>2. Perspectiva de género.</li> <li>3. Sostenibilidad ambiental.</li> <li>4. Participación democrática y fortalecimiento del tejido social.</li> </ol>				
<i>Prioridades sectoriales y porcentaje de fondos.</i>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Desarrollo<sup>1</sup></th> <th style="text-align: center;">ED<sup>2</sup></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>S.1. Cobertura de los derechos sociales básicos.</li> <li>S.2. Apoyo a iniciativas de economía productiva.</li> <li>S.3. Mejora de las capacidades sociales e institucionales.</li> <li>S.4. Aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres.</li> <li>S.5. Sostenibilidad ambiental.</li> <li>S.6. Cultura como instrumento de desarrollo.</li> <li>S.7. Prevención y manejo de los conflictos violentos y construcción de una cultura de paz.</li> </ul> <p><b>Sectores prioritarios:</b> Derechos sociales básicos (49%); producción económica (17%); y formación y capacitación (15%).</p> </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>S.1. Educación y concienciación de la población.</li> <li>S.2. Coordinación para la administración educativa.</li> <li>S.3. Reforzar las capacidades de los agentes de cooperación.</li> <li>S.4. Investigación.</li> </ul> <p><b>Sectores de actuación:</b> sensibilización (72,94%); educación y formación (20,94%); e incidencia política (6,11%).</p> </td> </tr> </tbody> </table>	Desarrollo <sup>1</sup>	ED <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>S.1. Cobertura de los derechos sociales básicos.</li> <li>S.2. Apoyo a iniciativas de economía productiva.</li> <li>S.3. Mejora de las capacidades sociales e institucionales.</li> <li>S.4. Aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres.</li> <li>S.5. Sostenibilidad ambiental.</li> <li>S.6. Cultura como instrumento de desarrollo.</li> <li>S.7. Prevención y manejo de los conflictos violentos y construcción de una cultura de paz.</li> </ul> <p><b>Sectores prioritarios:</b> Derechos sociales básicos (49%); producción económica (17%); y formación y capacitación (15%).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>S.1. Educación y concienciación de la población.</li> <li>S.2. Coordinación para la administración educativa.</li> <li>S.3. Reforzar las capacidades de los agentes de cooperación.</li> <li>S.4. Investigación.</li> </ul> <p><b>Sectores de actuación:</b> sensibilización (72,94%); educación y formación (20,94%); e incidencia política (6,11%).</p>
Desarrollo <sup>1</sup>	ED <sup>2</sup>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>S.1. Cobertura de los derechos sociales básicos.</li> <li>S.2. Apoyo a iniciativas de economía productiva.</li> <li>S.3. Mejora de las capacidades sociales e institucionales.</li> <li>S.4. Aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres.</li> <li>S.5. Sostenibilidad ambiental.</li> <li>S.6. Cultura como instrumento de desarrollo.</li> <li>S.7. Prevención y manejo de los conflictos violentos y construcción de una cultura de paz.</li> </ul> <p><b>Sectores prioritarios:</b> Derechos sociales básicos (49%); producción económica (17%); y formación y capacitación (15%).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>S.1. Educación y concienciación de la población.</li> <li>S.2. Coordinación para la administración educativa.</li> <li>S.3. Reforzar las capacidades de los agentes de cooperación.</li> <li>S.4. Investigación.</li> </ul> <p><b>Sectores de actuación:</b> sensibilización (72,94%); educación y formación (20,94%); e incidencia política (6,11%).</p>				

<sup>1</sup> La información estadística disponible no está organizada siguiendo esta definición de sectores. A pesar de ello hemos identificado los tres sectores de actuación prioritarios para la línea de desarrollo, período 2008-2010.

<sup>2</sup> La información estadística disponible no está organizada siguiendo esta definición de sectores. Aportamos información de la distribución por sectores de actuación según la Memoria del año 2009.

<p><i>Definición de proyectos de desarrollo y proyectos de ED.</i></p>	<p><b>Desarrollo</b></p> <p>Proyectos de cooperación al desarrollo en países empobrecidos de acuerdo con las prioridades geográficas definidas en el Plan Director, con el objetivo de erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población.</p>	<p><b>ED</b></p> <p>- Proyectos de sensibilización: campañas, actos puntuales y otras actividades que favorezcan una mejor percepción por parte de la sociedad de las Illes Balears de la situación sociocultural, política, económica y ambiental de los países empobrecidos, y de las causas que provocan esta situación.</p> <p>- Proyectos de educación para la solidaridad y para el desarrollo: actuaciones dirigidas a grupos organizados en ámbitos formales o no formales, mediante actividades programadas y materiales didácticos adecuados.</p> <p>- Proyectos de formación: actividades formativas (cursos, seminarios, jornadas y otros) destinadas a las personas que hacen cooperación al desarrollo.</p>
<p><i>Criterios para el establecimiento de prioridades geográficas.</i></p>	<p>IDH; experiencia de trabajo de la cooperación balear; y presencia de población migrante de esos países o regiones en las Islas Baleares.</p>	
<p><i>Modalidades y líneas o instrumentos .</i></p>	<p><b>Modalidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación directa, el Gobierno Balear a través de diferentes instrumentos o programas.</li> <li>- Cooperación concertada: establecida por el Gobierno Balear y ejecutada en concertación con otros agentes y organismos.</li> <li>- Cooperación ejecutada a iniciativa de otras entidades de cooperación, especialmente entidades sociales (la mayoría de fondos se destinan a esta modalidad, convocatoria pública de subvenciones).</li> </ul>	<p><b>Instrumentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación técnica.</li> <li>- Cooperación económica en condiciones no reembolsables.</li> <li>- Cooperación financiera.</li> <li>- Ayuda de emergencia.</li> <li>- Ayuda humanitaria.</li> <li>- Educación para la defensa de los derechos humanos.</li> <li>- Educación para el desarrollo y sensibilización social.</li> <li>- Formación para la cooperación al desarrollo.</li> <li>- Investigación para el desarrollo.</li> </ul>

<i>Herramientas</i> <sup>3</sup> .	<p>Proyecto de desarrollo: 400.000 euros subvención máxima / 12-18 meses.          Proyecto de ED: 30.000 euros subvención máxima / 12 meses.          Los proyectos de desarrollo deben contar con una entidad local.</p> <p><b>Según modalidades y líneas de actuación</b><sup>5</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo a iniciativa de otras entidades (72%).</li> <li>- Desarrollo actuaciones directas (18%).</li> <li>- ED a iniciativa de otras entidades (6%).</li> <li>- ED actuaciones directas (4%).</li> </ul> <p>Se emplea el EML para la formulación y seguimiento de las distintas iniciativas.</p> <p>70% de los recursos del ámbito de actuación de cooperación en los países señalados como prioritarios, el 20% a los países preferentes, y el 10% al resto de países receptores de AOD del CAD, sin delimitación geográfica.</p>
<i>Distribución del presupuesto ejecutado por líneas y berramientas<sup>4</sup> y uso el Enfoque de Marco Lógico - EML.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación como principio regulador y prioridad transversal.</li> <li>- Participación democrática y fortalecimiento del tejido social (no se menciona a los MSE).</li> <li>- Participación como garantía para que los procesos de desarrollo sean exitosos y necesaria participación de la población en todas las fases de los proyectos.</li> </ul>
<i>Establecimiento de reservas presupuestarias.</i>	
<i>Definición de participación.</i>	
<i>Funciones y composición del Consejo.</i>	<p><b>Funciones:</b>          Tareas de coordinación, de consulta y de participación del conjunto de la iniciativa social respecto a la definición y aplicación de las políticas de cooperación. Dos grupos de trabajo: codesarrollo y educación para el desarrollo.</p> <p><b>Composición</b><sup>6</sup>:          No figuran los movimientos sociales. Además de la administración pública y de las ONGD, se recoge la participación de los partidos políticos con representación en el Parlamento de las Islas Baleares; la universidad; la Confederación de Asociaciones de Vecinos de las Islas; y las organizaciones sindicales.</p>

<sup>3</sup> Haremos referencia a los proyectos y programas (en el caso de que existan), y a las dos líneas prioritarias para esta investigación, desarrollo y ED.

<sup>4</sup> Según la información aportada por las Memorias correspondientes el presupuesto medio ejecutado por la AECIB entre 2008-2010 fue de 13.842.000 euros (2008, 16.584.872,02 euros; 2009, 15.335.512,67; y 2010, 9.605.615,08 euros).

<sup>5</sup> Porcentaje medio de distribución de fondos por modalidades y líneas de actuación, 2008-2010.

<sup>6</sup> La composición completa de las vocalías del Consejo balear es la siguiente: Administración pública (1 representante por cada Consejería competente en Economía, hacienda e innovación, Trabajo y formación, Educación y Cultura; Sanidad y Consumo; Interior y Medio ambiente; 1 representante del Instituto Balear de la Mujer; 1 representante del Consejo de la Juventud; 3 representantes del Fondos de Solidaridad y Cooperación de las Islas); ONGD (12 representantes de ONGD; 1 representante de la Coordinadora); y otros actores (1 representante por partido político del Parlamento; 1 representante de la universidad; 1 representante de la Confederación de Asociaciones de Vecinos; y 2 representantes de organizaciones sindicales).

<p><i>Agentes de cooperación.</i></p>	<p>Administración de la Comunidad Autónoma, consejos insulares y entes locales; Fondos insulares de cooperación; ONGD; confesiones religiosas; universidades; organizaciones empresariales; organizaciones sindicales; comunidades baleares en el exterior. No se incluye a los MSE.</p>	
<p><i>Población sujeta de iniciativas de desarrollo.</i></p>	<p>Mujeres; niños; población juvenil; población campesina; población desplazada y refugiada; población indígena y minorías étnicas amenazadas; personas discapacitadas y enfermas sin recursos.</p>	
<p><i>Requisitos de acceso a las líneas de ayudas y subvenciones.</i></p>	<p>Los requisitos que deben cumplir las personas jurídicas para poder acceder a estas líneas de subvenciones son: estar legalmente constituidas; estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y no incurso en procedimiento sancionador; disponer de una organización y estructura técnica que pueda garantizar el cumplimiento de los objetivos; acreditar experiencia; y haber justificado subvenciones de años anteriores.</p>	
<p><i>Criterios de valoración de las solicitudes presentadas a estas líneas de ayudas y subvenciones.</i></p>	<p><b>Desarrollo (100 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ONGD solicitante (18 puntos):</b> experiencia en la ejecución de proyectos de cooperación en la zona, país, sector; presencia activa en las Islas; trabajo en red; etc.</li> <li>- <b>Entidad local (14 puntos):</b> experiencia; vinculación con la ONGD solicitante y con la población.</li> <li>- <b>Proyecto (68 puntos):</b> criterios técnicos; viabilidad, seguimiento y evaluación; definición correcta de la matriz y el presupuesto; descripción de antecedentes del proyecto; participación de la población; transversales; etc.</li> </ul>	<p><b>ED (100 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>ONGD solicitante (10 puntos):</b> experiencia anterior con proyectos y con la Agencia; concertación con entidades y participación en red; etc.</li> <li>- <b>Proyecto (90 puntos):</b> formulación técnica de la propuesta (pertinencia, claridad en la definición de matriz; seguimiento y evaluación; viabilidad económica); población destinataria; dimensión participativa; incorporación de las prioridades transversales; etc.</li> </ul>
<p><i>Iniciativas destacables.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos identificados en las convocatorias de cooperación y de ED.</li> <li>- Estrategia de Educación para el desarrollo de las Islas Baleares</li> </ul>	

## Documentación analizada

- Ley 9/2005 de 21 de junio, de cooperación para el desarrollo.
- Decreto 1/2006, de 13 de enero, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo de las Illes Balears.
- Plan Director de la cooperación de las Illes Balears 2008-2011.
- Plan anual 2009.
- Plan anual 2010.
- Estrategia de Educación para el desarrollo de las Islas Baleares, 2010-2015.
- Plan Región de Marruecos, 2009-2011.
- Plan Región de Senegal, 2009-2011.
- Plan Región de Ecuador, 2009-2011.
- Resolución de la presidenta de la Agencia de Cooperación de las Illes Balears de 12 de marzo de 2009 por la que se establece la convocatoria de subvenciones para ejecutar proyectos de sensibilización, formación, educación y edición de material para el desarrollo, para el año 2009.
- Resolución de la presidenta de la Agencia de Cooperación Internacional de las Illes Balears de 19 de diciembre de 2008 por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para ejecutar proyectos de cooperación al desarrollo en países empobrecidos para el año 2009.
- Memoria 2008.
- Memoria 2009.
- Memoria 2010.

## Anexo 5. Agencia extremeña de cooperación internacional para el desarrollo: cuadro y documentación analizada

Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AEXCID	
<i>Palabras clave que definen los objetivos y enfoque del modelo de cooperación.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribución a erradicar la pobreza generando procesos de desarrollo sostenibles a favor de las poblaciones más desfavorecidas del planeta. Todas las actuaciones puestas en marcha tienen la finalidad de contribuir al progreso humano, económico y social de los países en vías de desarrollo erradicar la pobreza en sus manifestaciones y causas.</li> <li>- Potenciar los aportes específicos de la cooperación extremeña y alinearse con la cooperación desarrollada en el Estado español y Declaraciones e Instrumentos internacionales.</li> </ul>
<i>Prioridades transversales.</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inclusión social y lucha contra la pobreza.</li> <li>2. Promoción de los derechos humanos.</li> <li>3. Gobernabilidad democrática.</li> <li>4. Género en desarrollo.</li> <li>5. Sostenibilidad ambiental.</li> <li>6. Respeto a la diversidad cultural.</li> </ol>
<i>Prioridades sectoriales y porcentaje de fondos<sup>1</sup>.</i>	<p>S.1. Gobernabilidad democrática y construcción de ciudadanía.</p> <p>S.2. Desarrollo rural y lucha contra el hambre.</p> <p>S.3. Servicios sociales básicos.</p> <p>S.4. Ciencia, investigación e innovación para el desarrollo.</p> <p><b>Sectores prioritarios:</b> necesidades sociales básicas (52%); gobierno y sociedad civil (13%); y agricultura y proyectos productivos (12%).</p>

<sup>1</sup> Datos sobre la distribución del porcentaje medio de fondos por sector, para todas las modalidades, período 2008-2010. Nos hay coincidencia entre los sectores de actuación definidos y los establecidos en las memorias, por lo que extraemos la información de los tres sectores prioritarios para el período anteriormente mencionado.

<p><i>Definición de proyectos de desarrollo y proyectos de ED.</i></p>	<p><b>Desarrollo</b></p> <p>Proyectos que tengan por objetivo la erradicación de la pobreza y la consolidación de procesos encaminados a un desarrollo humano sostenible.</p>	<p><b>ED</b></p> <p>Proyectos que tengan como objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La sensibilización y educación para la toma de conciencia de la sociedad extremeña sobre la globalización, relaciones Norte-Sur y la necesidad de incidir sobre los ODM.</li> <li>- Desarrollo teórico-práctico del concepto de Ciudadanía Global.</li> <li>- Incorporación en la sociedad extremeña de hábitos de conducta y participación alineados con la cultura de la solidaridad, la cooperación internacional y el DHS.</li> <li>- La igualdad de género y la defensa de los derechos humanos.</li> </ul>
<p><i>Criterios para el establecimiento de prioridades geográficas<sup>2</sup>.</i></p>	<p>Indicadores de desarrollo; presencia e implantación de actores de cooperación extremeña; marcos de asociación establecidos por la cooperación española.</p>	
<p><i>Modalidades y líneas o instrumentos.</i></p>	<p><b>Modalidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación indirecta: realizada por otros agentes externos a la AEXCID, esta asume la labor financiadora.</li> <li>- Cooperación directa: Gobierno de Extremadura implicado directamente en las distintas fases del ciclo del proyecto.</li> <li>- Cooperación concertada: en colaboración con otras entidades públicas o privadas.</li> </ul>	<p><b>Instrumentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentos de cooperación técnica y/o económica.</li> <li>- Ayuda humanitaria.</li> <li>- Educación para el desarrollo.</li> </ul>

<sup>2</sup> Se incluye el enfoque regional, relacionado con otras intervenciones en el ámbito supraestatal, por ejemplo iniciativas con la OEI-Organización de Estados Iberoamericanos.

<i>Herramientas</i> <sup>3</sup> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de cooperación: 250.000 euros por año subvención máxima/ 12-24 meses.</li> <li>- Proyectos de ED: 40.000 euros / 12 meses.</li> </ul>
<i>Distribución del presupuesto ejecutado por líneas y herramientas<sup>4</sup> y uso el Enfoque de Marco Lógico - EML.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 76% de los fondos para desarrollo (cooperación directa e indirecta, período 2008-2010).</li> <li>- Empleo de EML.</li> </ul>
<i>Establecimiento de reservas presupuestarias.</i>	<p><b>Prioridades geográficas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al menos el 70% de la AOD asignable durante la vigencia del Plan para los países priorizados.</li> </ul> <p><b>Modalidades:</b></p> <p>Cooperación directa (10%); cooperación concertada (20-25%); cooperación mediante convocatoria anual ONGD (50%); ayuda humanitaria y de emergencia (7-12%); gestión y evaluación de la cooperación (5%); investigación e innovación (3%).</p>
<i>Definición de participación.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación vinculada a la Gobernabilidad, fortalecimiento de las estructuras democráticas y buen gobierno, como una forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por la eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación de la sociedad civil y estado de derecho.</li> <li>- Importancia de la participación de la sociedad civil en todos los procesos de desarrollo.</li> </ul>
<i>Funciones y composición del Consejo.</i>	<p><b>Funciones:</b></p> <p>Informar instrumentos normativos; emitir dictamen sobre consultas realizadas; elaborar informes y propuestas a iniciativa propia, etc.</p> <p><b>Composición<sup>5</sup>:</b></p> <p>No figuran los movimientos sociales. Además de la administración pública y de las ONGD, se recoge la participación de las universidades; las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales.</p>

<sup>3</sup> Haremos referencia a los proyectos y programas (en el caso de que existan), y a las dos líneas prioritarias para esta investigación, desarrollo y ED.

<sup>4</sup> Según las memorias de actuación revisadas el presupuesto medio para el período 2008-2010 de 12 millones y medio de euros (10.417.140 euros en 2008; 13.443.265 euros en 2009; y 13.624.875 euros en 2010).

<sup>5</sup> La composición completa de las vocalías del Consejo extremeño es la siguiente: Administración pública (1 representante de las Consejerías de la Junta, 1 representante del Consejo de Juventud, 1 representante de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura, 1 representante del FELCODE); ONGD (Presidencia de la Coordinadora Extremeña de ONGD, 7 representantes de ONGD de la Coordinadora, 1 representante de la Plataforma 0,7%, 1 representante de Cruz Roja); y otros actores (1 representante de la Oficina Universitaria de Cooperación al desarrollo; 2 representantes de organizaciones sindicales; 2 representantes de organizaciones empresariales, 1 representante del Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, 1 representante de AUPEX, 1 representante de FUNDECYT).

<i>Agentes de cooperación.</i>	Asamblea de Extremadura; Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura; AEXCID; Corporaciones Locales; ONGD; Universidades; Empresas y organizaciones empresariales; sindicatos; Consejo asesor de cooperación para el desarrollo.				
<i>Población sujeta de iniciativas de desarrollo.</i>	Sectores de población más desfavorecidos, defensa de los grupos de población más vulnerables (menores, ancianos, refugiados, desplazados, refugiados, indígenas, minorías, etc.).				
<i>Requisitos de acceso a las líneas de ayudas y subvenciones</i>	Cuestiones de carácter administrativo (inscripción en el Registro, sede o delegación permanente en Extremadura, estar al corriente del cumplimiento de obligaciones tributarias...) y capacidades y experiencia de la entidad (medios suficientes, justificación de subvenciones anteriores y acreditación de experiencia).				
<i>Criterios de valoración de las solicitudes presentadas a estas líneas de ayudas y subvenciones.</i>	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="451 728 640 1335"><b>Desarrollo (100 puntos)</b></th> <th data-bbox="451 172 640 728"><b>ED (100 puntos)</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="640 728 766 1335"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Calidad del proyecto (30 puntos):</b> claridad en la formulación, coherencia interna de la propuesta, presupuesto, etc.</li> <li>- <b>Adecuación del proyecto a las prioridades (20 puntos):</b> sectoriales, transversales, geográficas del Plan director y los ODM.</li> <li>- <b>Participación (10 puntos):</b> de los beneficiarios en la identificación y ejecución de la intervención.</li> <li>- <b>Coordinación (10 puntos):</b> con otros actores de cooperación y con la política pública del país.</li> <li>- <b>Capacidad institucional de las entidades beneficiarias (20 puntos):</b> experiencia, capacidad técnica y capacidad institucional.</li> <li>- <b>Integración de la perspectiva de género (5 puntos).</b></li> <li>- <b>Grado de innovación y sostenibilidad (5 puntos).</b></li> </ul> </td> <td data-bbox="640 172 766 728"> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Calidad del proyecto (30 puntos):</b> número de beneficiarios; adecuación del contenido a los destinatarios; coherencia interna.</li> <li>- <b>Capacidad institucional de la entidad beneficiaria (30 puntos):</b> experiencia en proyectos de ED; existencia de una persona o departamento de ED en la entidad; medios; etc.</li> <li>- <b>Participación (15 puntos):</b> de las instituciones necesarias para el desarrollo de la intervención.</li> <li>- <b>Coordinación (15 puntos):</b> con otros actores de cooperación que operen en el mismo ámbito.</li> <li>- <b>Integración de la perspectiva de género (5 puntos).</b></li> <li>- <b>Grado de innovación y sostenibilidad de la propuesta (5 puntos).</b></li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	<b>Desarrollo (100 puntos)</b>	<b>ED (100 puntos)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Calidad del proyecto (30 puntos):</b> claridad en la formulación, coherencia interna de la propuesta, presupuesto, etc.</li> <li>- <b>Adecuación del proyecto a las prioridades (20 puntos):</b> sectoriales, transversales, geográficas del Plan director y los ODM.</li> <li>- <b>Participación (10 puntos):</b> de los beneficiarios en la identificación y ejecución de la intervención.</li> <li>- <b>Coordinación (10 puntos):</b> con otros actores de cooperación y con la política pública del país.</li> <li>- <b>Capacidad institucional de las entidades beneficiarias (20 puntos):</b> experiencia, capacidad técnica y capacidad institucional.</li> <li>- <b>Integración de la perspectiva de género (5 puntos).</b></li> <li>- <b>Grado de innovación y sostenibilidad (5 puntos).</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Calidad del proyecto (30 puntos):</b> número de beneficiarios; adecuación del contenido a los destinatarios; coherencia interna.</li> <li>- <b>Capacidad institucional de la entidad beneficiaria (30 puntos):</b> experiencia en proyectos de ED; existencia de una persona o departamento de ED en la entidad; medios; etc.</li> <li>- <b>Participación (15 puntos):</b> de las instituciones necesarias para el desarrollo de la intervención.</li> <li>- <b>Coordinación (15 puntos):</b> con otros actores de cooperación que operen en el mismo ámbito.</li> <li>- <b>Integración de la perspectiva de género (5 puntos).</b></li> <li>- <b>Grado de innovación y sostenibilidad de la propuesta (5 puntos).</b></li> </ul>
<b>Desarrollo (100 puntos)</b>	<b>ED (100 puntos)</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Calidad del proyecto (30 puntos):</b> claridad en la formulación, coherencia interna de la propuesta, presupuesto, etc.</li> <li>- <b>Adecuación del proyecto a las prioridades (20 puntos):</b> sectoriales, transversales, geográficas del Plan director y los ODM.</li> <li>- <b>Participación (10 puntos):</b> de los beneficiarios en la identificación y ejecución de la intervención.</li> <li>- <b>Coordinación (10 puntos):</b> con otros actores de cooperación y con la política pública del país.</li> <li>- <b>Capacidad institucional de las entidades beneficiarias (20 puntos):</b> experiencia, capacidad técnica y capacidad institucional.</li> <li>- <b>Integración de la perspectiva de género (5 puntos).</b></li> <li>- <b>Grado de innovación y sostenibilidad (5 puntos).</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Calidad del proyecto (30 puntos):</b> número de beneficiarios; adecuación del contenido a los destinatarios; coherencia interna.</li> <li>- <b>Capacidad institucional de la entidad beneficiaria (30 puntos):</b> experiencia en proyectos de ED; existencia de una persona o departamento de ED en la entidad; medios; etc.</li> <li>- <b>Participación (15 puntos):</b> de las instituciones necesarias para el desarrollo de la intervención.</li> <li>- <b>Coordinación (15 puntos):</b> con otros actores de cooperación que operen en el mismo ámbito.</li> <li>- <b>Integración de la perspectiva de género (5 puntos).</b></li> <li>- <b>Grado de innovación y sostenibilidad de la propuesta (5 puntos).</b></li> </ul>				
<i>Iniciativas destacables</i>	- Foro Democracia y Participación.				

## Documentación analizada

- Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.
- Plan general de la cooperación extremeña 2008-2011.
- Plan general de la cooperación extremeña 2010-2013.
- Plan anual 2007.
- Plan anual 2008.
- Plan anual 2009.
- Plan anual 2010.
- Plan anual 2011.
- Estrategia de Educación para el desarrollo.
- Decreto 196/2009, de 28 de agosto, por el que se regula el Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo.
- Decreto 80/2008, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Plan Anual de la Cooperación Extremeña para el año 2008, así como la aprobación de la convocatoria de ayudas a proyectos de cooperación al Desarrollo presentados por Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, otras Entidades sin ánimo de lucro y Administraciones Públicas de los países beneficiarios, y la aprobación del gasto correspondiente.
- Decreto 235/2009, de 13 de noviembre, por el que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo, así como las convocatorias de ayudas para 2010.
- Decreto 205/2010, de 12 de noviembre, por el que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo, así como las convocatorias de ayudas para 2011.
- Resolución de 20 de mayo de 2011, de la Dirección de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se da publicidad a la resolución de la convocatoria de ayudas a proyectos de educación para el desarrollo presentados por organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, entidades sin ánimo de lucro y otras entidades de derecho público españolas, correspondientes al año 2011.
- Resolución de 20 de mayo de 2011, de la Dirección de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se da publicidad a la resolución de la convocatoria de ayudas a proyectos de cooperación internacional para el desarrollo que se realicen bajo la modalidad de cooperación indirecta, correspondientes al año 2011.

- Resolución de 16 de enero de 2012, de la Secretaría General, por la que se da publicidad a las ayudas concedidas, en la convocatoria abierta a proyectos de cooperación para el desarrollo: cooperación concertada, cooperación directa, gestión, formación y evaluación de la cooperación e investigación e innovación para el ejercicio 2011, por la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Memoria 2008.
- Memoria 2009.
- Memoria 2010.

## Anexo 6. Agencia vasca de cooperación para el desarrollo: cuadro y documentación analizada

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo - AVCD					
<p><i>Palabras clave que definen los objetivos y enfoque del modelo de cooperación.</i></p>	<p>- Objetivo: erradicación de la pobreza estructural fortaleciendo los procesos endógenos y las capacidades en el Sur y en el Norte, a través del acompañamiento prioritario de estrategias de desarrollo local vinculadas con los ámbitos estatal y mundial. Pobreza entendida como ausencia de capacidades, libertades y oportunidades necesarias para una vida digna, impidiendo que las personas y pueblos puedan ser sujetos de sus propias decisiones.</p> <p>- Se propone consolidar una política de cooperación para el desarrollo con identidad transformadora, de calidad, coordinada y coherente. Tres estrategias prioritarias para desarrollar esa política transformadora.</p> <p>* Acompañar el proceso de generación y consolidación de los sujetos de transformación -políticos, sociales y económicos- para la erradicación de la pobreza estructural.</p> <p>* Acompañar la planificación y puesta en marcha de alternativas de desarrollo de dichos sujetos de transformación.</p> <p>* Acompañar la construcción de un nuevo internacionalismo y un nuevo multilateralismo activo, a través de la participación y consolidación de redes, incidencia política y educación para el desarrollo.</p>				
<p><i>Prioridades transversales<sup>1</sup>.</i></p>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <th style="text-align: center; width: 50%;">Desarrollo</th> <th style="text-align: center; width: 50%;">ED</th> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacidades locales, participación y organización (se identifica a la organización como motor de cambio, y a las organizaciones campesinas, de mujeres, indígenas, urbanas, etc., como sujetos fundamentales).</li> <li>2. Equidad de género (necesidad de alianzas estratégicas con organizaciones y movimientos de mujeres y feministas del Norte y del Sur).</li> <li>3. Derechos Humanos.</li> <li>4. Sostenibilidad ecológica.</li> </ol> </td> <td style="vertical-align: top;"> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equidad de género.</li> <li>2. Visión Sur.</li> <li>3. Interculturalidad.</li> <li>4. Paz.</li> <li>5. Derechos humanos.</li> <li>6. Sostenibilidad ecológica.</li> </ol> </td> </tr> </table>	Desarrollo	ED	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacidades locales, participación y organización (se identifica a la organización como motor de cambio, y a las organizaciones campesinas, de mujeres, indígenas, urbanas, etc., como sujetos fundamentales).</li> <li>2. Equidad de género (necesidad de alianzas estratégicas con organizaciones y movimientos de mujeres y feministas del Norte y del Sur).</li> <li>3. Derechos Humanos.</li> <li>4. Sostenibilidad ecológica.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equidad de género.</li> <li>2. Visión Sur.</li> <li>3. Interculturalidad.</li> <li>4. Paz.</li> <li>5. Derechos humanos.</li> <li>6. Sostenibilidad ecológica.</li> </ol>
Desarrollo	ED				
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacidades locales, participación y organización (se identifica a la organización como motor de cambio, y a las organizaciones campesinas, de mujeres, indígenas, urbanas, etc., como sujetos fundamentales).</li> <li>2. Equidad de género (necesidad de alianzas estratégicas con organizaciones y movimientos de mujeres y feministas del Norte y del Sur).</li> <li>3. Derechos Humanos.</li> <li>4. Sostenibilidad ecológica.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equidad de género.</li> <li>2. Visión Sur.</li> <li>3. Interculturalidad.</li> <li>4. Paz.</li> <li>5. Derechos humanos.</li> <li>6. Sostenibilidad ecológica.</li> </ol>				

<sup>1</sup> Incluimos entre paréntesis aquellos elementos en la definición de las prioridades transversales que tienen un vínculo directo con nuestro objeto de estudio.

<p><i>Prioridades sectoriales y porcentaje de fondos.</i></p>	<p><b>Desarrollo<sup>2</sup></b></p> <p>S.1. Necesidades sociales prioritarias (27%).</p> <p>S.2. Economía popular (31%).</p> <p>S.3. Poder local (15%).</p> <p>S.4. Empoderamiento de mujeres (18%).</p> <p>S.5. Derechos Humanos (3%).</p> <p>S.6. Identidad cultural (6%).</p>	<p><b>ED<sup>3</sup></b></p> <p>S.1. Incidencia política (16%).</p> <p>S.2. Innovación y creatividad metodológica (18%).</p> <p>S.3. Investigación (24%).</p> <p>S.4. Formación (20%).</p> <p>S.5. Comunicación, intercambio y aprendizaje colectivo (22%).</p>
<p><i>Definición de proyectos de desarrollo y proyectos de ED.</i></p>	<p><b>Desarrollo</b></p> <p>Ayudas a la lucha contra la pobreza fortaleciendo los procesos endógenos y las capacidades en los países empobrecidos del Sur; incidiendo prioritariamente en lo local en su interrelación con lo estatal e internacional, a través de entidades sin ánimo de lucro de cooperación para el desarrollo.</p>	<p><b>ED</b></p> <p>La ED pretende formar a las personas en la comprensión de las causas estructurales que generan las desigualdades mundiales, para incentivar su implicación y compromiso en la transformación de los modelos sociales generados. Es un proceso de reeducación en valores, actitudes y hábitos que, partiendo del cuestionamiento del modelo hegemónico que culpa a los pobres de su pobreza, aboga por el cambio social global para la consecución de un mundo respetuoso con el medio ambiente y los derechos de hombres y mujeres en su visión más amplia, y precisa metodologías basadas en la participación y la cooperación.</p>

<sup>2</sup> Datos referidos a la distribución de fondos para proyectos de cooperación por área sectorial, 2008-2009. En negrita se indican los tres sectores prioritarios.

<sup>3</sup> Datos referidos a la distribución de fondos para proyectos de educación para el desarrollo por área sectorial, 2008-2009. En negrita se indican los tres sectores prioritarios.

<p><i>Criterios para el establecimiento de prioridades geográficas.</i></p>	<p>- Países y pueblos en situación de pobreza.                  - Países y pueblos en los que existan territorios capaces de desarrollar estrategias locales con el enfoque establecido en el Plan.                  - Países y pueblos con sujetos activos y comprometidos con el DHS, y con la voluntad y las capacidades mínimas para desarrollar iniciativas y procesos de desarrollo complejos y progresivos, planificados, coordinados, profundos, trascendiendo lo local.</p>	
<p><i>Modalidades y líneas o instrumentos .</i></p>	<p><b>Modalidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación bilateral: administraciones públicas vascas con instituciones y entidades de los países destinatarios, directamente o a través del concurso público.</li> <li>- Cooperación multilateral, participación de las administraciones públicas vascas en programas y proyectos de cooperación, impulsados por organizaciones internacionales.</li> </ul>	<p><b>Instrumentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación técnica: intercambio de conocimientos técnicos y de gestión.</li> <li>- Cooperación económico-financiera: subvenciones y créditos para la realización de programas y proyectos de desarrollo.</li> <li>- Acción y ayuda humanitaria.</li> <li>- Educación para el desarrollo: conciencia crítica, prácticas solidarias, sensibilización, formación e investigación.</li> </ul>
<p><i>Herramientas<sup>4</sup>.</i></p>	<p><b>Proyectos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Proyectos de desarrollo:</b> subvención máxima 600.000 euros / período de ejecución no superior a los 24 meses.</li> <li>- <b>Proyectos de ED:</b> subvención máxima 600.000 euros / período de ejecución entre 3 y 24 meses.</li> </ul>	<p><b>Programas</b></p> <p>Subvención solicitada entre 600.000 y 1.200.000 euros por programa / período de ejecución entre 24 y 36 meses.</p> <p>Las entidades solicitantes deben estar acreditadas.</p>

<sup>4</sup> Haremos referencia a los proyectos y programas (en el caso de que existan), y a las dos líneas prioritarias para esta investigación, desarrollo y ED.

<p><i>Distribución del presupuesto ejecutado por líneas y herramientas<sup>5</sup> y uso el Enfoque de Marco Lógico - EML.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de cooperación para el desarrollo (56,86%).</li> <li>- Convenios (13,05%).</li> <li>- Programas de cooperación (9,63%).</li> <li>- Educación para el desarrollo (7,48%).</li> </ul> <p>Se emplea el EML para la formulación y seguimiento de los proyectos (Matriz de planificación como elemento fundamental).</p>
<p><i>Establecimiento de reservas presupuestarias.</i></p>	<p><b>Prioridades sectoriales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 20% de la AOD de la AVCD para necesidades sociales básicas.</li> </ul> <p><b>Prioridades geográficas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 25% de los fondos geográficamente distribuibles para África.</li> </ul> <p><b>Instrumentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de cooperación (55-65%); programas de cooperación (20-30%); convenios (5-10%); educación para el desarrollo (6-8%); convenios directos (5-10%); acción humanitaria (6-8%).</li> </ul> <p><b>Estratégicas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al menos el 10% del presupuesto disponible de cooperación a acciones cuya población sujeto sean mujeres, organizaciones de mujeres o que tengan como objetivo específico la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres.</li> </ul>
<p><i>Definición de participación.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación como elemento central. Presente en la transversal de capacidades locales, participación y organización. La participación vinculada no solo a los proyectos, sino a todos los ámbitos de la vida comunitaria, local, nacional y global. Y la organización como motor de cambio, y por tanto, se convierte en objetivo promoverla.</li> <li>- La sectorial Poder local se define fundamentalmente por tres líneas de actuación: apoyo al gobierno local democrático; refuerzo al poder local y fortalecimiento de los procesos participativos; y fortalecimiento de las propias comunidades y organizaciones. Se define el poder local como el proceso de creación de sinergias entre la administración local democrática y los movimientos sociales para el establecimiento de una estrategia concertada y equitativa de desarrollo, que movilice el conjunto de las capacidades del territorio.</li> <li>- Los movimientos sociales son considerados uno de los sujetos de transformación y se proponen estrategias para fortalecerlos.</li> </ul>

<sup>5</sup> Según la información extraída de Informe de datos estadísticos disponible en la página web de la AVCD, el presupuesto medio ejecutado para el período 2008-2010 se sitúa en 47.046.970,66 euros (44.173.571 euros año 2008; 46.036.206 euros, año 2009; 50.933.135,09 euros, año 2010) -datos Ejecutado Hacienda-.

<p><i>Funciones y composición del Consejo.</i></p>	<p><b>Funciones:</b> Se establece que tiene capacidad de propuesta, dictamen y seguimiento de la cooperación pública vasca para el desarrollo. Funciones relacionadas con emitir informes sobre distintos instrumentos de planificación, seguimiento de las diferentes iniciativas y actuaciones, trasladar propuestas, etc.</p> <p><b>Composición<sup>6</sup>:</b> No figuran los movimientos sociales. Es un órgano compuesto por representantes de la administración pública y ONGD.</p>
<p><i>Agentes de cooperación.</i></p>	<p>La Ley de cooperación vasca establece que estos son: las administraciones públicas vascas y demás entidades vinculadas a ellas, las ONGD, y las entidades sin ánimo de lucro que realicen acciones de cooperación al desarrollo, como universidades, organizaciones sindicales u otras. El Plan estratégico y director establece que, tomando la apuesta de la cooperación vasca por potenciar su identidad transformadora a partir del fortalecimiento de los sujetos de transformación, se añade como agentes a los agentes de desarrollo del sur, bien sean directamente sujetos de transformación (movimiento campesino, de mujeres, indígena, sindicatos, poderes locales, etc.) o entidades que los acompañan. También se añaden los organismos multilaterales.</p>
<p><i>Población sujeto de iniciativas de desarrollo.</i></p>	<p>Se atenderá a grupos estructuralmente desfavorecidos, considerando sistemáticamente las diferentes situaciones, condiciones y necesidades de mujeres y hombres, en particular: pueblos indígenas, pueblos sin estado, personas refugiadas y desplazadas, mujeres, infancia, y otros grupos en situación de grave de precariedad y exclusión social.</p>
<p><i>Requisitos de acceso a las líneas de ayudas y subvenciones.</i></p>	<p>Los requisitos establecidos son fundamentalmente de carácter administrativo: inscripción en el Registro, sede o delegación central en Euskadi, no estar incurso en procedimiento sancionador y estar al día del cumplimiento de obligaciones tributarias y acreditar en estatutos que una de sus finalidades es la realización de proyectos orientados al desarrollo o acreditar experiencia mínima de dos años en dicho ámbito. Los proyectos de cooperación para el desarrollo deben contar con una contraparte en el país de ejecución.</p>

<sup>6</sup> La composición completa de las vocalías del Consejo vasco es la siguiente: Administración pública (Presidente/a de Derechos Humanos del Parlamento Vasco; 1 representante los departamentos de Presidencia, Vicepresidencia, Hacienda y administración pública, Industria, Comercio y Turismo, Educación, Universidades e Investigación, Sanidad, Medio Ambiente y Ordenación del territorio; dirección de la Agencia Vasca de cooperación; 1 representante de Emakunde; 1 representante por cada Diputación Foral; 1 representante de Euskal Fondo; 1 representante de EUDEL; y ONGD (9 representantes de ONGD miembros de la Coordinadora de ONGD de Euskadi; 6 representantes de otros agentes sociales vascos de cooperación para el desarrollo, entidades no integrantes de la Coordinadora e inscritas en el Registro).

<p><i>Criterios de valoración de las solicitudes presentadas a estas líneas de ayudas y subvenciones.</i></p>	<p><b>Desarrollo (100 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Contenidos del proyecto y participación de la población destinataria (72 puntos):</b></li> <li>* Coherencia (16 puntos): en los elementos que componen la matriz de planificación, pertinencia...</li> <li>* Viabilidad y sostenibilidad (15 puntos): recursos metodológicos, técnicos y humanos necesarios; participación de institución representativa; sostenibilidad...</li> <li>* Líneas transversales (36 puntos): Género, capacidades locales y generación de procesos de participación, 7 puntos cada una; potenciación de la organización, derechos y sostenibilidad ecológica, 5 puntos cada una.</li> <li>* Área geográfica y modelo de proyecto (5 puntos).</li> <li>- <b>Aspectos relacionados con la entidad local (18 puntos):</b> experiencia, capacidad y solvencia; relación y perspectivas de vinculación con la población sujeto, etc.</li> <li>- <b>Aspectos relacionados con la entidad vasca solicitante (10 puntos):</b> experiencia, capacidad y solvencia; relación con la entidad local; base social, socios/as y voluntariado, y pertenencia a redes o coordinadoras de cooperación.</li> </ul>	<p><b>ED (90 puntos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Viabilidad e impacto (37 puntos):</b> experiencia, capacidad y solvencia de la entidad solicitante; relación adecuada entre objetivos, resultados, actividades (criterio excluyente); público destinatario, etc.</li> <li>- <b>Dimensión política (12 puntos):</b> participación y movilización de las personas; vínculos local-global; forma parte de campañas más amplias y de redes; consorcios de diferentes entidades, etc.</li> <li>- <b>Dimensión cultural (12 puntos):</b> diagnóstico e investigación previa sobre el tema del proyecto, etc.</li> <li>- <b>Dimensión pedagógica (12 puntos):</b> sistema de difusión apropiado; continuidad de la acción una vez finalizado el proyecto; participación de una entidad relacionada con el colectivo destinatario del proyecto, etc.</li> <li>- <b>Evaluación (6 puntos):</b> indicadores concretos y verificables de evaluación.</li> <li>- <b>Género (10 puntos, excluyente).</b></li> <li>- <b>Visión sur (11 puntos):</b> participación de personas o colectivos inmigrantes o de personas del sur, etc.</li> </ul>
<p><i>Iniciativas destacables.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de convenios directos dirigidos al fortalecimiento de los MSE.</li> <li>- Identificación de proyectos de cooperación al desarrollo y de ED centrados en el fortalecimiento de los MSE.</li> <li>- Estrategia País Guatemala.</li> </ul>	

## Documentación analizada

- Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el desarrollo.
- Plan Estratégico y Director de cooperación para el desarrollo 2008-2011.
- Estrategia Vasca de cooperación para el desarrollo en Cuba.
- Estrategia Vasca de cooperación para el desarrollo en Guatemala.
- Decreto 57/2007, de 3 de abril, por el que se regulan ayudas a programas con cargo al Fondo de Cooperación al Desarrollo.
- Decreto 34/2007, de 27 de febrero, por el que se regulan las ayudas a proyectos con cargo al Fondo de Cooperación al Desarrollo (y corrección de errores).
- Orden de 16 de diciembre de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se conceden ayudas a proyectos con cargo al Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo para el ejercicio 2008.
- Orden de 29 de diciembre de 2009, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se conceden ayudas a proyectos con cargo al Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo para el ejercicio 2009.
- Orden de 30 de diciembre de 2010, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se conceden ayudas a proyectos con cargo al Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo para el ejercicio 2010.
- Orden de 23 de septiembre de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se conceden ayudas a programas con cargo al Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo para el ejercicio 2008.
- Orden de 24 noviembre de 2009, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se conceden ayudas a programas con cargo al Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo para el ejercicio 2009.
- Orden de 28 de septiembre de 2010, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se conceden ayudas a programas con cargo al Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo para el ejercicio 2010.
- Diagnóstico de la cooperación al desarrollo impulsada por el Gobierno Vasco. Análisis del periodo 2008-2010. Agencia Vasca de Cooperación. Información estadística.
- Memoria de Cooperación para el Desarrollo 2010.
- Evaluación participativa del Plan estratégico y director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011. Informe ejecutivo. Gobierno Vasco.

Esta publicación se enmarca dentro del trabajo del Grupo de investigación *Cooperación crítica y Movimientos sociales* del Instituto Hegoa, y más concretamente, de un proceso de investigación que tiene como objetivo final la generación de una nueva agenda de cooperación, para y desde los movimientos sociales, que busque su fortalecimiento.

Este libro, a partir de la identificación del carácter emancipador de los movimientos sociales, realiza una revisión crítica de la agenda de cooperación hegemónica, identificando cuáles han sido las razones para el desencuentro entre esta y los movimientos sociales emancipadores. A partir de este análisis, se identifican las claves que pueden orientar una cooperación que sea herramienta para el fortalecimiento de estas formas específicas de acción colectiva. Así se defiende la tesis de que la cooperación internacional debe asumir, como una de sus prioridades, la alianza con los movimientos sociales emancipadores, y se establecen las bases para avanzar en este sentido.