

LA COOPERACIÓN MADRILEÑA ANTE UN ESCENARIO DE CAMBIOS



Madrid, DICIEMBRE 2017

Edita: Red de ONGD de Madrid



C/ Embajadores 26, local 4
info@redongdmad.org
91 533 288
28012 MADRID
www.redongdmad.org

Financia: Ayuntamiento de Madrid y Comunidad de Madrid.

Autoría: Colectivo La Mundial.

Licencia: Esta obra está bajo licencia Creative Commons, Reconocimiento No Comercial Sin Obra Derivada 3.0 España. Se permite copiar, distribuir y comunicar libremente esta obra 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.

ÍNDICE

Capítulo 1	Presentación de la investigación	7
1.1	Introducción y antecedentes	7
1.2	Objetivos	8
1.3	Metodología y trabajo de campo	10
1.4	Estructura del informe	12
Capítulo 2	El marco internacional de desarrollo	15
2.1	Crisis múltiples y desarrollo sostenible	15
2.1.1	La crisis del desarrollo sostenible	17
2.2	Cambios en la agenda internacional de desarrollo	28
2.2.1	El sistema tradicional de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)	28
2.2.2	La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	30
2.2.3	Las oportunidades que ofrece la Agenda 2030 para los gobiernos locales y descentralizados	34
2.3	Elementos que llaman a una revisión y replanteamiento de las políticas de cooperación en el ámbito descentralizado	36
2.3.1	Repensar las políticas de cooperación al desarrollo	36
2.3.2	Nuevos planteamientos para la cooperación descentralizada	37
Capítulo 3	El marco español de promoción del desarrollo y la cooperación	45
3.1	La posición política del Gobierno español frente a la promoción del desarrollo sostenible	45
3.2	Insuficiente articulación territorial entre gobierno estatal y entidades locales	48
3.3	La cooperación descentralizada española: el desmantelamiento como respuesta a la crisis	53
3.4	Un contexto de oportunidad para la revisión del modelo de cooperación madrileño	60

Capítulo 4 Las administraciones públicas madrileñas y sus políticas de desarrollo y cooperación ante un contexto de cambios	63
4.1.1 Los ejes de análisis	63
4.1.2 Los escenarios	65
4.2 Un panorama general de la cooperación en las administraciones públicas madrileñas	68
4.2.1 Antecedentes.....	68
4.2.2 Recortes y desmantelamiento del sistema de cooperación	70
4.3 Comunidad de Madrid.....	76
4.3.1 Introducción: la Comunidad de Madrid, un actor con importantes potencialidades y responsabilidades en materia de desarrollo sostenible.....	76
4.3.2 El marco discursivo y el enfoque doctrinal	77
4.3.3 El trabajo transversal por el desarrollo sostenible: CPD y Agenda 2030	80
4.3.4 Estructura, planificación e instrumentos de cooperación.....	82
4.3.5 Espacios de participación y mecanismos de coordinación con otros actores	86
4.4 Ayuntamiento de Madrid	92
4.4.1 Introducción: la acción de desarrollo y cooperación del Ayuntamiento de Madrid ante un nuevo ciclo.....	92
4.4.2 La nueva política de cooperación al desarrollo, su estructura y los espacios de diálogo y participación.....	95
4.4.3 Los principales fundamentos de la política de cooperación.....	104
4.4.4 El nuevo marco de planificación estratégica del Ayuntamiento de Madrid	107
4.4.5 La CPD y la Agenda 2030	111
4.4.6 Las resistencias y límites de los cambios propuestos en la política de cooperación del Ayuntamiento.....	114
4.5 Otros municipios de la región madrileña	117

4.5.1	Introducción	117
4.5.2	Propuesta discursiva y lógica competencial para el impulso del desarrollo sostenible y la cooperación	119
4.5.3	Estructuras institucionales, marcos de planificación, instrumentos y espacios de diálogo	121
4.5.4	Mecanismos de coordinación y articulación	124
Capítulo 5 La sociedad civil madrileña antes los retos del desarrollo sostenible y la cooperación.....		128
5.1	Las organizaciones de la sociedad civil en España.....	128
5.2	El contexto actual madrileño y la situación de las organizaciones sociales	130
5.3	El caso de las ONGD vinculadas a la cooperación al desarrollo.....	132
5.3.1	La evolución de las ONGD madrileñas: una visión general.....	132
5.3.2	El contexto actual y la política de cooperación	138
5.3.3	Respuestas de las ONGD a las crisis del modelo de desarrollo e iniciativas para un cambio en el rol de estas organizaciones	141
5.3.4	Las potencialidades, desafíos, límites y contradicciones de las ONGD para la construcción de una política de desarrollo y cooperación transformadora.....	150
5.4	La articulación colectiva de la política de desarrollo sostenible y cooperación.....	151
Capítulo 6 Conclusiones generales.....		156
Bibliografía		174
ANEXOS		185

Listado de acrónimos

ACNUR. Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados

AOD. Ayuda Oficial al Desarrollo.

CAD-OCDE. Comité de Ayuda al Desarrollo.

CCAA. Comunidades Autónomas.

CEIM. Confederación Empresarial de Madrid

CONGDE. Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de España.

CPD. Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

EELL. Entidades Locales.

EpD. Educación para el Desarrollo.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations

FCD-ECOSOC. Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas

FEMP. Federación Española de Municipios

FMM. Federación de Municipios de Madrid

FMI. Fondo Monetario Internacional.

INE. Instituto Nacional de Estadística.

MAP. Marcos de Asociación País

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ODM. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ODS. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ONGD. Organización No Gubernamentales para el Desarrollo.

OIT. Organización Internacional del Trabajo

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SGCID. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

UE. Unión Europea.

CAPÍTULO 1 | PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Introducción y antecedentes

La globalización está siendo la transformación más profunda que ha vivido la humanidad en la época reciente. Nos encontramos en un mundo cada vez más complejo e interconectado que ha cambiado sustancialmente las estructuras de poder, las organizaciones humanas, las políticas públicas y hasta las propias posibilidades de supervivencia de la vida. La globalización neoliberal es, además, un proceso crecientemente asimétrico que, a la vez que profundiza las interdependencias entre países, personas y fenómenos, genera múltiples y diversas desigualdades relacionadas con la renta, el sexo, la nacionalidad o la identidad, entre otros. En este marco, todos los actores de la sociedad global están llamados a repensar el conjunto de su acción y, en el caso de los gobiernos, sus políticas públicas y la relación con su ciudadanía. La política de cooperación internacional para el desarrollo no es una excepción a esta cuestión, dado su importante papel como promotor del desarrollo global. Precisamente la aparición de la Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible es un llamamiento a la comunidad internacional para replantearse profundamente sus modelos de crecimiento y avanzar hacia un proceso transversal y comprehensivo de desarrollo sostenible, donde todas las políticas asuman una responsabilidad local y global con el cuidado de la vida y la naturaleza.

En este contexto, la Red de ONGD de Madrid ha impulsado un nuevo estudio sobre los desafíos de la región madrileña y sus agentes en la promoción del desarrollo sostenible y la cooperación. A través de este, se pretende contribuir a reforzar la reflexión y el análisis acerca de las políticas públicas que las administraciones madrileñas ejecutan como expresión política de la solidaridad internacional de sus ciudadanía. Además, partiendo de la base de que la construcción de esta política debe ser colectiva, el estudio pretende analizar la visión de los actores de la sociedad civil madrileños, así como sus propios procesos de reflexión y renovación frente a las diversas crisis del modelo de desarrollo. Por último, el estudio valora la necesaria apertura de la política de cooperación a otros ámbitos y políticas asumiendo la importancia de la cooperación en el trabajo compartido para responder a los desafíos globales que tienen las administraciones locales y autonómicas.

Este estudio parte de cuatro investigaciones anteriores presentadas por la Red de ONGD (anteriormente FONGDCAM) en colaboración con diversas entidades públicas y privadas, estos son: i) *La Cooperación al Desarrollo en la Comunidad de Madrid 1993-1997*, (Comunidad de Madrid y FONGDCAM, 1997); ii) *Análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la Comunidad de Madrid* (Freres y Cabo, 2003); iii) *La cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid* (Martínez y Santander, 2010); iv) *La Cooperación Madrileña. Crisis de una política necesaria* (Martínez, Santander y Medina, 2012). Se trata de estudios que han significado una importante contribución al conocimiento y seguimiento de las políticas de cooperación en la región madrileña en los últimos años. El estudio ha sido encargado al Colectivo La Mundial y elaborado por las investigadoras Natalia Millán Acevedo y María Luisa Gil Payno¹. El estudio pretende revisar y actualizar algunas de las cuestiones en ellas tratadas, al tiempo que incorpora a este análisis las nuevas dinámicas y temáticas, muchas de ellas en estrecha relación con los procesos de recesión económica y mercantilización del espacio público, las relaciones humanas y los ecosistemas, y con las dinámicas y oportunidades abiertas por la nueva agenda internacional de desarrollo.

1.2 Objetivos

Esta investigación nace con el ánimo de promover un proceso de reflexión y análisis sobre la cooperación madrileña, dotándole de argumentos, evidencias y orientaciones que contribuyan a la mejora y el fortalecimiento de esta política a partir del aprendizaje de su propia experiencia y del diálogo con otras áreas y actores públicos y con la sociedad civil.

Dos son los propósitos fundamentales a la hora de abordar este trabajo. Por un lado, poner de relieve las acciones realizadas por los diferentes agentes de la cooperación madrileña en los últimos años, dando así continuidad a los anteriores trabajos de investigación. Así, el análisis de la AOD y de los principales rasgos de la cooperación madrileña en los últimos años servirá para dibujar el estado de una política severamente afectada, pero que en los dos últimos años está dando signos de recuperación, aunque de manera muy focalizada en algunos municipios. En este sentido,

¹ Debido a que parte del equipo de la Mundial se encuentra asesorando al Ayuntamiento de Madrid, el estudio ha sido elaborado por dos investigadoras ajenas a estos procesos.

será de gran utilidad realizar un breve ejercicio de contextualización y una mirada a cómo se está abordando la política de cooperación en otros municipios y comunidades autónomas españolas.

Por otro lado, la realización de este trabajo de investigación tiene como propósito ofrecer un marco de análisis e interpretación sobre el papel que puede desempeñar la política de cooperación –y, de manera más amplia, “una política más integral de desarrollo”–, y sus principales actores en la búsqueda de un nuevo contrato social y político en torno a la construcción de mundo más justo y sostenible.

Así pues, la principal aspiración de este trabajo es ofrecer un análisis diagnóstico y orientaciones para la toma de decisiones evidenciado así la importancia del vínculo entre el conocimiento generado a partir de la investigación y la articulación compartida de las políticas públicas. Además, se ha asumido la premisa básica de que es necesaria una mirada a largo plazo que combine el análisis de las grandes transformaciones que se están suscitando en el escenario nacional e internacional con la revisión de la propia política de cooperación descentralizada, es decir, del modelo concreto de cooperación madrileña.

Con el fin de dar respuesta a estos propósitos la investigación presenta los siguientes objetivos:

- Caracterizar los cambios en el contexto internacional y en el escenario del desarrollo que interpelan al sistema de ayuda y las políticas de cooperación para el desarrollo.
- Describir brevemente el estado de las políticas de cooperación descentralizada en España.
- Revisar y actualizar el diagnóstico acumulado sobre la cooperación madrileña y adaptarlo a los desafíos generados por los cambios en el contexto internacional y madrileño.
- Analizar la AOD madrileña hasta el último dato disponible, presupuestos (2017) y avance de presupuestos (2018).
- Analizar el papel de las organizaciones sociales y las ONGD madrileñas en el contexto actual, ante los desafíos del desarrollo sostenible, el fortalecimiento de las políticas de cooperación y el impulso de la coherencia de políticas para el desarrollo.

- Analizar el potencial de la región madrileña en la respuesta a los problemas globales del desarrollo sostenible.
- Contribuir al debate y la reflexión de las organizaciones madrileñas (tanto administraciones públicas como organizaciones sociales) sobre cómo configurar respuestas multinivel a los desafíos globales del desarrollo.
- Apoyar el fortalecimiento y la transformación de las políticas de cooperación madrileña.
- Impulsar el avance hacia la necesaria coherencia de políticas para el desarrollo.

1.3 Metodología y trabajo de campo

Para dar respuesta a los objetivos planteados, se ha optado por el método de investigación de estudio de caso. Para la realización de los casos de estudio se ha utilizado una combinación de fuentes: observaciones personales, uso de informantes, cuestionarios online, grupos de discusión, rastreo y estudio de documentos y registros públicos, y entrevistas de investigación semiestructuradas.

Las entrevistas han seguido el modelo de una conversación entre iguales y el guion se ha modificado levemente dependiendo de la situación, cargo y trayectoria particular de cada una de las personas entrevistadas. Se trata de entrevistas semiestructuradas y no estandarizadas, lo que ha permitido introducir en el relato de los entrevistados y entrevistadas sus propias nociones de lo que consideran relevante. Eso implica que no necesariamente se han formulado las mismas preguntas y que el orden de estas ha sido flexible en función de las respectivas conversaciones.

Así pues, la investigación ha contado con la participación de un gran número de actores, intentando canalizar las fortalezas del tejido social madrileño y de los agentes públicos y las instituciones ligadas al conocimiento. Para poder alcanzar una mirada amplia y comprehensiva, desde una visión multidisciplinar, este trabajo ha tratado de involucrar a la sociedad civil, a la academia y a la administración pública, tradicionalmente vinculados a las políticas de cooperación para el desarrollo. Junto a ellos, ha incorporado también la mirada de otros agentes de desarrollo que, sin haber sido tradicionalmente actores de la política de cooperación, sí

contribuyen a la construcción de un modelo de desarrollo sostenible (como por ejemplo los movimientos sociales de Madrid). Es preciso recordar que esta investigación parte del enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo e intenta aplicar la visión integral y universal de desarrollo sostenible que plantea la Agenda 2030.

En conjunto, se ha llevado a cabo un total de 26 entrevistas de investigación a personal directivo y técnico de diferentes municipios, universidades, ONGD, empresas y movimientos sociales. La duración de las entrevistas ha variado de acuerdo con la disposición y voluntad de cada uno de los entrevistados. En un principio los términos de referencia indicaban un máximo de una hora por entrevista, pero hubo algunos entrevistados que concedieron más tiempo.

Cuadro 1. Personas entrevistadas

Entidades	Nº personas
Grupos políticos (Asamblea de Madrid)	4
Comunidad de Madrid	2
Ayuntamiento de Madrid	3
Ayuntamientos madrileños	6
ONGD	6
Universidades	5
Empresas	1
Movimientos sociales	1

Además de las entrevistas, el trabajo de campo que se ha desarrollado en esta investigación incluye:

- a) Un grupo de discusión con ONGD en el que participaron seis representantes de estas organizaciones.

- b) Un análisis de todos los ayuntamientos madrileños de más de 20.000 habitantes (34) a través de un contacto telefónico y el envío de un cuestionario online.
- c) Un análisis del sector de las ONGD a través del envío de un cuestionario online.

En el Anexo I se adjunta la información respecto a las personas entrevistadas, las personas que han acudido al grupo de discusión, así como la lista de los Ayuntamientos contactados a través del cuestionario online. Con el análisis teórico y tras finalizar el trabajo de campo, se ha sistematizado la información y elaborado este informe que ofrece una imagen del momento en que se encuentra la política de cooperación madrileña dentro del contexto global. En él se dibujan los escenarios principales en los que se encuentran las diferentes administraciones públicas y el resto de los actores relevantes, al tiempo que se han tratado de destacar los importantes desafíos de la región para promover una cooperación más comprehensiva, horizontal y comprometida.

Cabe destacar en este apartado, que la presente investigación pretende realizar un diagnóstico general del estado de la cooperación madrileña, pero no es parte del objeto de estudio el analizar con detenimiento los procesos y proyectos de las políticas de cada uno de los actores. De ahí que tampoco se incorporen recomendaciones específicas para cada uno de los actores analizados. Por último, mencionar que aunque la investigación fue terminada en diciembre de 2017, a fecha de mayo de 2018 la FONDGCAM y el equipo de investigación han actualizado los datos y la información que aparece en el estudio.

1.4 Estructura del informe

Este informe consta de seis capítulos, los cinco primeros facilitan el diagnóstico y el sexto abre el camino a las propuestas. De esta forma, luego de esta introducción, el segundo capítulo analiza el contexto global y sus implicaciones en el desarrollo; se trata de un contexto de crisis del modelo de desarrollo caracterizado por el agotamiento de los recursos naturales, el aumento de las asimetrías y la mercantilización del espacio público y privado de las organizaciones humanas. En este marco se sitúa la actual Agenda 2030 para el desarrollo sostenible que, a nuestro juicio, apuesta por

un cuestionamiento profundo al sistema de producción y consumo de nuestras sociedades al tiempo que aboga por crear estructuras sociales, políticas, y económicas más justas y sostenibles en todos los países del mundo (y no sólo en las regiones tradicionalmente consideradas como “subdesarrolladas”).

El tercer capítulo analiza las dinámicas que están afectando al desarrollo sostenible en España, así como el marco discursivo, político y legal que se promueve desde el Gobierno central con relación al trabajo de los Entes Locales (EELL) especialmente los ayuntamientos. Se trata de un marco en disputa que, como se verá más adelante, se está volviendo cada vez más restrictivo, lo que limita las competencias y capacidades de los municipios para promover políticas de desarrollo sostenible. El capítulo finaliza analizando brevemente la situación de la cooperación descentralizada en España y en la Comunidad de Madrid.

El cuarto capítulo aborda el estado de la cuestión de las diferentes administraciones públicas madrileñas. Con este fin, se analiza el estado de la política de cooperación en la actualidad, estudiando la apuesta discursiva de las entidades madrileñas, el marco normativo y de planificación, los instrumentos y agentes, así como el marco de participación y de colaboración institucional y regional. En este marco, se realiza una breve valoración de los actores más importantes: la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y el resto de los ayuntamientos.

En el quinto capítulo se aborda la situación del tejido asociativo madrileño con especial énfasis en el estado de las ONGD madrileñas y la posición que estas tienen frente a los cambios en el contexto global y frente a la nueva Agenda 2030. Para ello, se analiza el discurso de estas organizaciones, las estructuras organizativas, los cambios vividos en los últimos años, así como el importante proceso de reflexión en el que se encuentran actualmente. Este capítulo incorpora, además, brevemente la descripción de otros actores de la cooperación madrileña —universidades, movimientos sociales y empresas— y aportación en las políticas de desarrollo sostenible y de cooperación.

Tras el análisis de la situación de la cooperación en la región, el sexto capítulo propone conclusiones generales del estudio de las que es posible

extraer orientaciones generales para renovar, reforzar y redefinir la política de cooperación al desarrollo en Madrid.

No podría cerrarse este apartado introductorio sin agradecer profundamente a todas las personas que con su tiempo y dedicación han hecho posible la realización de este trabajo. Todas las personas, instituciones y colectivos que han acompañado este trabajo con su participación en las entrevistas y los talleres, sin la experiencia y conocimiento de las cuales no hubiera sido posible construir este diagnóstico. Un agradecimiento especial se dedica desde estas páginas a la Red de ONGD de Madrid que sigue apostando por el desarrollo de estudios profundos y comprensivos que permitan abordar las complejidades y problemáticas a las que se enfrenta la política madrileña de desarrollo y cooperación.

CAPÍTULO 2 | EL MARCO INTERNACIONAL DE DESARROLLO

2.1 Crisis múltiples y desarrollo sostenible

Al momento de iniciar un análisis sobre la cooperación al desarrollo en la región madrileña es fundamental clarificar los elementos básicos que enmarcan y definen esta política pública. En este sentido, el análisis que aquí se presenta valorará el papel de la política pública y de la actuación de otros agentes sociales en función de su contribución a la promoción del desarrollo. Por ello es por lo que parece fundamental explicar qué entiende esta investigación por desarrollo sostenible

Un elemento primario que permite reflexionar sobre la visión del desarrollo es el concepto de desarrollo humano propuesto por el premio nobel de economía Amartya Sen. De acuerdo con este autor, el desarrollo humano remite a la ampliación de las capacidades, libertades y opciones de todas las personas del planeta y de las futuras generaciones. El desarrollo humano por tanto debe orientarse a promover la libertad de las personas para que estas puedan elegir cómo vivir sus vidas y, para ello, se debe garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos (Sen, 1999).

Ahora bien, el momento presente con una crisis ecológica sin precedentes parece demandar una visión más amplia de desarrollo, donde los protagonistas de estos procesos no sean solamente los seres humanos. Es el momento de trascender la visión antropocéntrica en que se ha basado el modelo de desarrollo, para comprender que los seres humanos son una especie que vive en interdependencia con la naturaleza y con otros seres vivos y, por tanto, tiene la responsabilidad de proteger y promover un medioambiente sano y armónico para todos los seres del planeta. En consecuencia, el presente estudio utilizará el concepto de desarrollo sostenible que se concibe como una visión más holística que integra tanto el bienestar de las generaciones presentes y futuras y, por tanto, la protección, cuidado y respeto de la naturaleza (Brundtland 1987).

Entendemos como desarrollo sostenible aquellos procesos que ponen en el centro del análisis y la práctica política la protección y el cuidado de la vida. A diferencia del enfoque ortodoxo que identifica desarrollo con crecimiento económico, una política de desarrollo sostenible presenta un enfoque

multidimensional, por lo que considera que todas las dimensiones del desarrollo (sociales, ambientales, políticas y económicas) deben ser incorporadas en el diseño de procesos y programas políticos. Además, se trata de una visión basada en un enfoque de derechos lo que supone que los agentes institucionales tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo para todas las personas sin discriminación por raza, sexo, nacionalidad u orientación sexual (Naciones Unidas, 2003).

Un hecho básico en la promoción del desarrollo sostenible es la apuesta por la construcción de una conciencia ciudadana emancipadora que cuestione los modelos de desarrollo actuales y que comprenda las responsabilidades colectivas e individuales en la protección y el cuidado de todas las vidas. Una conciencia, además, que asuma los límites y las interdependencias propias de la naturaleza humana y de la propia vida. Por ello, desde la perspectiva de este trabajo, el desarrollo sostenible es una posición política que pretende cuestionar y transformar los modelos actuales de desarrollo y, donde, la construcción de políticas transformadoras es una responsabilidad compartida tanto para los actores públicos (que tienen la responsabilidad de diseñar políticas) como para las organizaciones de la sociedad civil (que deben comprometerse a trabajar por un cambio en la conciencia ciudadana).

Por último, la visión del desarrollo sostenible parte de la perspectiva filosófica de que todos los seres vivos comparten un espacio común y, por tanto, es necesario establecer relaciones equilibradas con la naturaleza desde los vínculos de cooperación y hermandad. Desde esta perspectiva, las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible pretenden ampliar las opciones y derechos de toda la ciudadanía en armonía con los límites naturales del planeta intentando desterrar los elementos estructurales que han generado violencia y pobreza a lo largo de la historia de la humanidad, como son el sistema capitalista, el hetero-patriarcado, el antropocentrismo, el racismo, el eurocentrismo o el colonialismo, entre otros.

En suma, el presente análisis parte del concepto de desarrollo sostenible, una visión que pretende generar un modelo armónico de desarrollo poniendo en el centro la sostenibilidad y el cuidado de la vida. Esta noción de desarrollo incorpora el enfoque normativo de los derechos humanos que supone que todas las personas ostentan estos derechos y éstos, no

pueden ser restringidos por la pertenencia a un Estado o por cualquier otro rasgo en particular; en este sentido, deben impulsar acciones tendentes a una mayor equidad garantizando la mejora en el acceso a los derechos sociales, civiles, económicos, ambientales y políticos para todas las generaciones humanas.

2.1.1 La crisis del desarrollo sostenible

Teniendo en cuenta el marco analítico del desarrollo que se ha expuesto aquí, el presente epígrafe se orienta a analizar el marco general del sistema económico, social y ambiental en el que nos encontramos y sus posibles implicaciones en la construcción de un sistema sostenible y equitativo.

El origen del sistema occidental capitalista de producción y consumo se basa en la fe absoluta del ser humano en el poder de la razón; elementos como progreso, ciencia, orden, crecimiento han sido los pilares de este modelo de desarrollo que ha terminado por poner en peligro la propia supervivencia de varias especies del planeta y de la vida humana. Además, se trata de un modelo que prioriza la dimensión económica por encima de las otras dimensiones; de esta forma solamente se valoran y cuantifican las actividades monetizadas promoviendo un concepto de crecimiento y desarrollo que se ha basado en la explotación de la naturaleza, la colonización de otros pueblos y la explotación del cuerpo y el trabajo de las personas (especialmente de las mujeres).

En este marco, un elemento clave para entender los procesos actuales del desarrollo, es la comprensión de la dinámica globalizadora en la que nos encontramos que incluye la expansión del capitalismo global y la promoción de las democracias liberales y consumistas como único camino posible de progreso (Fukuyama, 1992). No es objeto de esta investigación realizar un análisis exhaustivo sobre cómo la globalización ha transformado y reconfigurado las relaciones políticas, económicas y sociales de las organizaciones humanas, pero sí el destacar algunos elementos clave que explican la crisis civilizatoria (Fernández y González, 2014) en la que nos encontramos, así como las dificultades para avanzar en políticas que sean coherentes con el concepto de desarrollo explicado anteriormente.

En este sentido, uno de los factores más fundamentales en las dinámicas actuales es el desplazamiento, distribución, pugna y cambios en la propia naturaleza de las relaciones de poder. De este modo, en efecto, la sociedad

internacional ya no es sólo (o principalmente) una sociedad de Estados, sino también un sistema de redes transnacionales que forman parte constitutiva de las estructuras de poder; como consecuencia directa de los procesos de globalización y transnacionalización, los actores no estatales adquieren cada vez mayor relevancia y no es posible comprender las estructuras de la sociedad actual sin considerar el protagonismo de los *holdings*, los bancos internacionales, las empresas transnacionales y, en menor medida, las Organizaciones no Gubernamentales, las redes sociales y otros grupos de distinto alcance, como los carteles del narcotráfico o las mafias organizadas (Strange, 2001).

Dentro de este sistema multicéntrico es posible distinguir entre una diversidad de actores transnacionales que —con distinto alcance y naturaleza— han logrado apropiarse de importantes cuotas de poder político, económico, financiero y mediático que han llevado a cabo procesos, fusiones y alianzas de carácter transnacional, lo que les permite realizar actividades que escapan a la jurisdicción territorial de los Estados. Dentro de este grupo de actores, destacan las empresas transnacionales que son actores fundamentales de la economía global que compiten en un mercado que tiende a ser único, internacionalizando sus estrategias, políticas y sistemas de producción. Las casas matrices se encuentran en las principales potencias y países desarrollados y poseen extraordinarios recursos económicos, tecnológicos y humanos (Kaplan, 2002). Estos actores poseen un poder cada vez más importante asociado al sistema capitalista (y a la desregulación económica y los avances tecnológicos) y poseen una significativa injerencia en los gobiernos nacionales lo que ha supuesto una pérdida de legitimidad democrática para una parte importante de las sociedades occidentales.

Lo que se está argumentando aquí es que el poder ha sido “cooptado” por intereses privados y articulados en clave transnacional, desequilibrando la toma de decisiones en pro de intereses de grupos de poder que nada tienen que ver con la búsqueda del interés general. Elementos de la realidad nacional e internacional como son las puertas giratorias, la degradación sistemática de los servicios públicos, las privatizaciones, las políticas fiscales que favorecen a las empresas sobre la ciudadanía, las diferentes políticas públicas tendentes a aumentar los beneficios empresariales reduciendo los derechos ciudadanos —como las reformas

laborales o tributarias— o las políticas públicas destinadas a promover o directamente “salvar” a las grandes empresas o bancos son sólo algunos ejemplos de lo que aquí se está argumentando.

Aunque este no es el espacio para desarrollar este argumento de manera extensa, consideramos que este es un elemento clave al momento de analizar cualquier política pública entre la que se encuentra la cooperación al desarrollo. Esta situación de partida nos lleva a cuestionarnos profundamente el modelo capitalista en que nos encontramos, dado que se trata de modelo que nos conduce a una importante crisis “civilizatoria” que se cristaliza, entre otros, en los siguientes procesos: a) crisis ecológica; b) aumento de la desigualdad y las asimetrías; c) mercantilización de la vida y crisis de cuidados; d) crisis de representación democrática.

a) Crisis ecosocial

El sistema capitalista que caracteriza a buena parte de las economías del planeta se basa en la rentabilidad y en la acumulación de capital, por lo que requiere del constante crecimiento de la tecnología, la ciencia y el sistema productivo para promover la expansión de la demanda y el consumo hasta llegar a una producción virtualmente ilimitada de bienes y servicios (Kaplan, 2002). En este contexto, la mayoría de las estrategias de desarrollo y crecimiento económico (tanto de los países considerados “desarrollados” como “en desarrollo”) impulsan la rápida acumulación de capital físico, financiero y humano sin considerar que se trata de modelos basados en la degradación excesiva del capital natural, la biodiversidad y los ecosistemas (Mulligan, 2015).

El modelo aspiracional de la mayor parte de las economías del planeta es alcanzar estrategias de crecimiento económico sostenido donde la centralidad se encuentra en un consumo desbocado y sin límites. En este marco, se han favorecido los sistemas de asignación del capital basados en la degradación ambiental —orientados a la construcción, la infraestructura, los combustibles fósiles y los activos financieros— en detrimento de la promoción de actividades más respetuosas con el medioambiente, como es la inversión en energías renovables, eficiencia energética, transporte público, agricultura sostenible, protección de los ecosistemas y conservación del suelo y el agua (PNUMA, 2011; PNUMA, 2010).

Las consecuencias de la crisis medioambiental de la que recién ahora empezamos, como sociedad, a ser conscientes tienen su ilustración en el concepto de “Antropoceno”. La era del “Antropoceno” revela una etapa geológica, que algunos científicos ubican en la revolución industrial, aunque sobre este tema hay un debate abierto, caracterizada por un cambio radical de ciclo en el comportamiento del planeta entero, provocado por las acciones humanas. Los residuos, las emisiones de gases, los desechos de sus industrias, la alteración de ecosistemas, la desaparición masiva de biodiversidad, la acidificación de los mares, la sobreexplotación de los recursos naturales son sólo algunos de los elementos nocivos que están cambiando el ciclo natural del planeta en que vivimos (Steffen et al., 2011; Prats, Herrero, y Torrego, 2016).

En el sistema internacional de desarrollo, donde se ha configurado la Agenda 2030, se ha empezado a plantear la necesidad imperativa e ineludible de que todos los procesos públicos deben estar orientados a un cambio de modelo productivo y de consumo, que permita garantizar la sostenibilidad de todas las vidas (no sólo humanas) en el planeta. Sin embargo, más allá de las declaraciones y los pasos que algunas autoridades y Estados están dando para la generación de un sistema más sostenible (como fue el Acuerdo de París alcanzando en 2015 en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático), la realidad es que los modelos de desarrollo actuales se basan en la degradación del medio ambiente y la sobreexplotación de los recursos naturales priorizando las ganancias económicas sobre cualquier elemento relacionado con el cuidado del planeta. En este aspecto, la evidencia empírica es bastante inapelable; en el periodo comprendido entre 1990-2015 se han perdido 129 millones de hectáreas de bosque en el mundo (FAO, 2015a) y han aumentado las emisiones de gases de efecto invernadero casi en un 50% (Naciones Unidas, 2015a). Resulta preocupante que, en 2011, las emisiones por unidad de producción económica fueron más altas en las regiones en desarrollo que en las desarrolladas (Naciones Unidas, 2014); este dato indica que el modelo de crecimiento económico hegemónico se basa en la destrucción y eliminación de la riqueza natural lo que indica que cualquier crecimiento en los países del sur y del norte va a suponer un agravamiento importante de las condiciones ambientales.

Como se ha explicado, se trata de una crisis multidimensional que tiene diferentes manifestaciones; en este sentido, existe una estrecha relación entre la desigualdad existente y la degradación medioambiental. De esta forma a pesar de que la población más pobre de los países vulnerables no ha contribuido con la misma intensidad en la generación de esta crisis ecológica, son estas sociedades las más afectadas por el deterioro ambiental y la degradación de los ecosistemas (Naciones Unidas, 2016). En contraposición, son los países desarrollados los que registran las mayores emisiones per cápita: un habitante medio de un país con IDH muy alto emite cuatro veces más dióxido de carbono que una persona media de un país con IDH bajo, medio o alto, y unas 30 veces más emisiones de dióxido de carbono que una persona media de un país con IDH bajo (PNUD, 2011). Asimismo, el impacto del cambio climático, combinado con la desregulación de los mercados alimentarios y la generación de oligopolios transnacionales y la degradación de los suelos ha sido fundamental para explicar la subida del precio de los alimentos y sus posteriores consecuencias para la pobreza y el hambre en el mundo (Oxfam, 2011).

Así pues, el planeta se encuentra en una grave situación de emergencia mundial que requiere de un complejo entramado de decisiones políticas, económicas, científicas y educativas que son imperativas y complementarias, sin que ninguna de ellas, por sí sola, pueda resultar efectiva (Vilches y Gil Pérez, 2009). Entre las medidas que es necesario poner en marcha se destaca el desarrollo de medidas políticas que garanticen las auditorías ambientales, la protección de la diversidad biológica y cultural, la promoción de tecnologías sostenibles mediante políticas de I+D y una fiscalidad verde que penalice las actuaciones contaminantes (Vilches y Gil Pérez, 2009); además, es necesario avanzar hacia modelos que cambien el sistema de producción y se reduzcan el nivel de consumo de la mayor parte de las sociedades actuales.

En definitiva, los problemas medioambientales y sus consecuencias se han convertido en uno de los ámbitos que más profundamente están cuestionando la viabilidad de las estrategias basadas en el crecimiento económico constante. Así, entre los diferentes campos que remiten a la necesidad de avanzar hacia una gobernanza multinivel, es quizás la gestión medioambiental la que precisa con mayor urgencia respuestas globales y locales a las crisis energéticas, medioambientales y alimentarias que ha

creado un modelo mercantilista basado en la producción y el consumo sin límites.

b) Crisis de derechos

El segundo elemento “crítico” a considerar en este análisis (y que debiera ser asumido en el diseño de cualquier política pública), es el aumento de la desigualdad, la creciente concentración de la riqueza, la precarización de una buena parte de las clases medias de los países considerados “desarrollados” y las continuas crisis migratorias que dan cuenta del aumento desproporcionado de las asimetrías entre países y personas.

Una primera aproximación al tema del reparto de la distribución de la riqueza arroja datos incuestionables con respecto a las situaciones de asimetría que existen en el mundo. De acuerdo a los datos proporcionados por *The Global Wealth Pyramid 2016* el 73% de la población posee el 2,4% de la riqueza, mientras que en el otro extremo de la pirámide el 0,7% de la población posee más del 45% de la riqueza mundial (Credit Suisse, 2016).

La desigualdad no es un fenómeno neutro y aséptico de las dinámicas sociales, sino que es el resultado de una serie de decisiones, políticas, estructuras y procesos que generan grupos que se benefician y otros que son excluidos de los beneficios de los sistemas económicos. Así, una vez instalada la dinámica de la desigualdad en una sociedad específica (y también en el escenario internacional) se crean dinámicas e instituciones que tienden a perpetuarse y a beneficiar a los grupos que ostentan más poder. El modelo económico de corte neoliberal, basado en la reducción de la acción del Estado dando paso al libre mercado ha profundizado las situaciones de precariedad en las que vive la mayor parte de la población del planeta recortando y denigrando los servicios públicos, reduciendo los impuestos a las grandes riquezas y promoviendo la llamada competitividad sobre la base de la reducción de los salarios y los derechos laborales de los trabajadores (Bauman, 2014; Oxfam, 2018). Un claro ejemplo de lo que aquí se está esgrimiendo radica en el análisis del crecimiento mundial durante el año 2017; el 82% del aumento de la riqueza durante dicho año se ha concentrado en el 1% más rico del planeta mientras que el 50% más pobre de la población mundial no ha experimentado ninguna mejora en su riqueza en este período (Oxfam, 2018).

La pobreza y la vulnerabilidad son parte de esta dinámica asimétrica en el actual mundo globalizado; según datos de la ONU 795 millones de personas padecen malnutrición en el mundo (FAO, 2015b), mientras que 800 millones de personas aún se encuentran viviendo en la pobreza extrema (Banco Mundial, 2016). La vulnerabilidad afecta a gran parte de la población del planeta en diferentes escalas: al menos la mitad de la población del planeta no puede acceder a servicios esenciales de salud (Banco Mundial y OMS, 2017), 2.400 millones de personas no tienen acceso a servicios sanitarios (OMS, 2015) y los llamados trabajadores pobres² alcanzan al 30 % de las personas que trabajadores de los países en desarrollo (OIT, 2017).

Si bien algunos de estos datos han mejorado sensiblemente con respecto a los indicadores que se manejaban en 1990, las cifras de vulnerabilidad humana siguen siendo alarmantes en un mundo que, a su vez, ostenta una gran cantidad de riqueza. A pesar de que el discurso ortodoxo (así como los modelos hegemónicos de desarrollo) sostiene que el camino para acabar con estos procesos de vulnerabilidad humana es continuar promoviendo el crecimiento económico, la evidencia parece indicar que es necesario promover políticas públicas de redistribución de recursos, oportunidades y riquezas de manera se generen condiciones mínimas de protección para todas las personas del mundo (Milanovic, 2016).

Por último, cabe destacar que las desigualdades y asimetrías junto con la interconexión entre países y personas han derivado en una verdadera catástrofe migratoria, donde confluye la extrema vulnerabilidad de las personas que son expulsadas de sus países, con las barreras y muros (simbólicos y reales) violentos y profundos que ponen en práctica los países ricos para evitar la incorporación de estas personas a sus sociedades. En este sentido, es inquietante que países que se han desarrollado (y se desarrollan) sobre el expolio de las materias primas y los recursos de otras naciones, contribuyendo así a su empobrecimiento, utilizan ahora todo tipo de barrera para mantener este desarrollo sólo para un grupo específico de ciudadanía que consideran que tienen la nacionalidad “correcta”.

² Las trabajadoras y trabajadores pobres son aquellas personas que aun teniendo un trabajo no logran superar el umbral de la pobreza definido en su país. Es decir, que para estas personas el tener un trabajo no es una garantía para estar y sentirse a salvo de las privaciones y la vulnerabilidad.

Actualmente, fruto de las asimetrías globales y de los severos conflictos en países como Siria, Yemen, Bangladesh, Irak y Afganistán, nos encontramos frente a la mayor crisis de población refugiada desde la segunda guerra mundial. Los últimos datos registrados nos indican que, a finales de 2015, 65,3 millones de personas fueron forzadas a huir de sus hogares como consecuencia de la guerra y la violencia (ACNUR, 2016). La respuesta de los países “desarrollados” ha sido muy restrictiva cuando no directamente contraria a acoger a las personas que huyen del hambre y la miseria. De esta forma, a medida que las migraciones y los desplazamientos aumentan los países receptores no sólo incrementan las medidas para “evitar” la entrada de inmigrantes, sino que aumentan las opciones políticas abiertamente racistas, xenófobas y neofascistas basadas en la superioridad blanca y el rechazo al diferente.

En suma, como consecuencia del modelo de crecimiento y del avance económico que ha supuesto la expansión del sistema capitalista, todavía existen en el mundo miles de millones de personas sometidas a la violencia, la pobreza, la precariedad y la indefensión. Se trata de situaciones que derivan directamente de la amplia y compleja desigualdad que afecta de manera creciente a la mayor parte de las personas del mundo.

c) Mercantilización de la vida y crisis de cuidados

Los procesos economicistas de desarrollo, la mercantilización y la negación de la vida y la naturaleza, están en el centro de la crisis multidimensional a la que actualmente se enfrenta la humanidad.

La mercantilización, más que un estado de cosas es un proceso en construcción que, en principio, posee dos dimensiones: en primer lugar, los diferentes elementos que configuran la realidad (incluidas las relaciones humanas, los cuerpos y hasta las emociones) se vuelven mercancías cada vez más intercambiables; en segundo lugar, al integrar al sistema de mercado cada vez más aspectos de la vida cotidiana, ciertos derechos se convierten en mercancías intercambiables (Kopitof 1986). De esta forma, asistimos gradualmente a un proceso creciente de mercantilización donde los derechos ciudadanos pasan a ser vistos como mercancías comercializadas con fines de lucro. Se trata de un proceso de subordinación de toda nuestra vida social a las relaciones comerciales (Polanyi, 1944; Rendueles, 2015).

De esta forma, el ideal del crecimiento está relacionado con la superación de todo lo que sea comprendido como un límite. La necesidad de satisfacer de manera inmediata cualquier deseo obliga a las sociedades a avanzar en la dominación (y destrucción) de los entornos naturales que “limitan” el avance y el progreso (Herrero, 2015). A su vez, la primacía del mercado niega la interdependencia propia de la vida humana, asumiendo que el trabajo de “cuidados” debe relegarse a un ámbito secundario y privado, donde son las mujeres las que tienen que asumir esta tarea fundamental e ineludible para la reproducción de la vida. La producción está ligada a factores mercantiles invisibilizando todos los trabajos humanos que no forman parte de este proceso unidimensional (Herrero, 2015).

En las sociedades capitalistas es cada vez más difícil que las personas puedan reproducir y mantener la vida humana, porque el bienestar de las personas encarnadas en el cuidado y la protección de sus cuerpos es un elemento secundario para las agendas y políticas públicas (Carrasco, 2009). Es, además, un sistema patriarcal que se asienta sobre el trabajo gratuito e invisible de las mujeres imponiéndoles un modelo donde son ellas las que se asumen de manera gratuita e invisible todas las tareas relacionadas con los cuidados. Son así las mujeres las que sufren en mayor medida las vulnerabilidades derivadas de la pobreza y la precariedad; por ejemplo, en situaciones de pobreza energética, carencia de saneamiento o falta de acceso al agua potable son ellas las que tienen que asumir las tareas de supervivencia, como es la recolección de leña y agua, la cocina, el procesamiento de alimentos y el transporte de productos.

En suma, esta forma de organizar y estructurar a las sociedades se basa en la negación de la realidad de la vida humana y de la propia naturaleza³. Un modelo construido sobre la negación de los límites naturales de nuestro propio metabolismo, la promoción de la individualidad sobre la cooperación y la explotación del cuerpo de las mujeres y la naturaleza. Un

³ Cabe destacar aquí que existen otras visiones y postulados como por ejemplo las teorías ecofeministas que plantean la necesidad de reestructurar las sociedades para poner en el centro el cuidado y la protección de las vidas. Esta posición teórica y política asume la finitud del cuerpo, su vulnerabilidad y sus necesidades, así como las interdependencias vitales de las que formamos parte todos los seres humanos. Consideran que es vital situar la reciprocidad, la cooperación, los vínculos y las relaciones como condiciones básicas del desarrollo de la humanidad (Herrero, 2015).

modelo que como ya se ha visto en anteriores epígrafes es totalmente contrario a la realidad de la vida y a la supervivencia de la naturaleza. De esta forma, la crisis ecológica es también una crisis de relaciones sociales.

d) Crisis de representación democrática

El presente capítulo se ha iniciado explicando como en la actual era globalizadora ha habido una importante reconfiguración del poder. Esta reconfiguración del poder es uno de los elementos básicos a estudiar si se quieren entender realmente las políticas puestas en práctica en las sociedades actuales, así como los diferentes caminos y soluciones que se pueden proponer en este ámbito. Este cambio en las relaciones de poder está teniendo profundas consecuencias entre las cuales destacan la crisis de representación democrática que se está viviendo en una parte significativa de las sociedades occidentales.

La idea de que estamos en una crisis de representación se podría caracterizar como un marco de profunda desconfianza y apatía de la ciudadanía respecto de sus gobernantes y del funcionamiento de las instituciones básicas de las democracias contemporáneas (partidos políticos, elecciones y poderes de gobierno) (Eberhardt, 2015). El concepto básico que soporta esta desconfianza es la idea de que el *establishment* político-económico (concepto popularizado en España como “la casta”) no ejerce el gobierno con objeto de defender los intereses y derechos de la ciudadanía que los ha votado, sino que, por el contrario, se encuentra más cercano a otro tipo de intereses y visiones de orden privado.

No se trata de una opinión falaz, sino que esta desconfianza ciudadana parece fundarse en múltiples evidencias empíricas. Fruto de las propuestas neoliberales impulsadas en todo el planeta, basadas en la desregulación, la transnacionalización del capital y la retirada del Estado (Strange, 2001) las democracias actuales han vivido un proceso de progresiva confusión y concentración de poderes donde la separación entre la esfera pública y privada (o en otras palabras entre los poderes políticos y económicos) se ha ido desdibujando (Ferrajoli, 2005). Así, el poder político parece subsumirse y subordinarse a los “poderes fácticos” utilizando, además, los medios de comunicación como herramientas de propaganda de estos poderes.

En esta situación de conflictividad, se extiende la percepción de que la soberanía popular ha sido secuestrada por las élites (empresas

transnacionales, inversores privados, bancos, organismos financieros internacionales, agencias de calificación, etc.) degradando las instituciones democráticas y alejando a los gobernantes de sus gobernados (Aguiló, 2013). No se está describiendo aquí un fenómeno puntual y aislado, sino de un proceso patológico que cuestiona las propias esencias de la representación democrática como sistema aniquilando la premisa básica de los equilibrios y separación de poderes, así como la libertad de información (Ferrajoli, 2005).

Algunos autores sostienen que en el caso de Europa y especialmente en los países del Sur, la supremacía de intereses privados sobre el bien público es lo que ha degenerado en las llamadas políticas de austeridad, cristalizadas en drásticas reducciones de los derechos de los trabajadores, aumento de la carga impositiva para la ciudadanía, degradación de los servicios básicos, incremento de la desigualdad, la precarización y el desempleo. Todo ello acompañado de una crisis política generalizada, corrupción en las esferas públicas, represión y criminalización de la protesta social (Aguiló, 2005; Varoufakis, 2017; Streeck, 2011, Álvarez, Luengo y Uxo, 2013).

Estas condiciones han generado importantes crisis políticas en diversos países; frente a la situación de abandono y desamparo, la ciudadanía guiada por el miedo y la rabia votan con el único objeto de castigar al *establishment* político convirtiendo en un arma de protesta. Esta situación es uno de los gérmenes fundamentales del auge de los populismos xenófobos en toda Europa, la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea o el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos. En este sentido, la sensación de desamparo de la ciudadanía está dando paso a mensajes que explícitamente rechazan las aspiraciones de universalidad, cooperación y solidaridad como valores heredados de la ilustración, y proponen como alternativa la solidaridad corporativa o de grupos excluyentes, la confrontación y la singularidad basada en la raza, la nacionalidad o cualquier otra noción de identidad restrictiva. De esta forma, y paradójicamente, el descontento contra el *establishment* y los poderes fácticos muchas veces termina encumbrando a líderes que desarrollan políticas que promueven y benefician a esos mismos poderes económicos, como es el caso de Silvio Berlusconi en Italia o de Donald Trump en Estados Unidos.

En suma, el auge del proyecto globalizador de corte neoliberal ha generado también un profundo cuestionamiento al sistema democrático, concentrando el poder económico y político en las mismas esferas, promoviendo la idea de un estado mínimo que va reduciendo los ámbitos de mejora social para la mayoría de las ciudadanías y extendiendo entre la población el sentimiento de que sus representantes y partidos políticos tradicionales ya “no los representan”.

Para terminar cabe destacar que la crisis descrita en este epígrafe es sin duda un fenómeno multidimensional que afecta a las dimensiones económicas, sociales, ambientales. Todas estas dimensiones se complementan y retroalimentan generando un sistema cada vez más contrario a la vida humana y a la supervivencia de la naturaleza. No es posible analizar y diseñar políticas públicas de desarrollo (entre las que se incluye política de cooperación) sin asumir hasta qué punto las dinámicas mencionadas afectan todas las organizaciones sociales desde las estructuras de poder hasta las percepciones, sentimientos y decisiones de las personas del planeta.

2.2 Cambios en la agenda internacional de desarrollo

2.2.1 El sistema tradicional de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

Con el objeto declarado de promover el desarrollo y combatir la pobreza, desde 1960, un grupo de países ricos han emprendido una serie de políticas de cooperación al desarrollo. En este contexto, el sistema internacional de AOD consiste en un conjunto de políticas discrecionales que los países donantes asumen con el propósito de promover el desarrollo de los países más pobres. Siguiendo tal propósito, la arquitectura internacional de la AOD se ha dotado de una serie de instituciones, instrumentos y agendas que pretenden mejorar la eficacia, armonización y transparencia de sus diferentes programas. De esta manera, el sistema de ayuda moviliza importantes recursos humanos, técnicos y económicos; de acuerdo con las cifras del CAD, la AOD ha aumentado sus recursos de manera sistemática de 33.000 millones de dólares en 1960 a 152.731 millones de dólares en 2015 (OECD, 2017).

Ahora bien, existen diversas particularidades y limitaciones (principalmente de naturaleza política pero también técnica) que ponen de manifiesto la

limitada capacidad de este sistema para lograr con eficacia sus objetivos y generar un modelo más justo y sostenible de desarrollo humano.

En primer lugar, la política de ayuda posee una limitada capacidad de impacto en el progreso de los países en desarrollo, en tanto existe otra serie de políticas domésticas e internacionales puestas en práctica por los donantes que ocupan un rol cardinal en las posibilidades de desarrollo de otros países. En este sentido, las políticas relacionadas con los flujos económicos y financieros, comerciales, migratorias, de empleo, medioambientales, de exportación de armas o de participación en los conflictos armados (por sólo mencionar algunos ejemplos) no sólo poseen una importancia fundamental en los procesos de desarrollo, sino que parecen explicar las desigualdades y asimetrías que estructuran el sistema internacional. De ahí que sea primordial e ineludible el avance en Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) concepto que se abordará con más detalle en el próximo capítulo.

En segundo lugar, la ayuda responde a una lógica discrecional, unilateral y no vinculante que depende, en gran medida, de la voluntad de los gobiernos y actores que forman parte de este sistema internacional. Se trata por tanto de un modelo asimétrico de relación entre países; esta asimetría en las relaciones de poder y en las propias estructuras de la política de AOD es la principal causa de las diversas limitaciones y deficiencias que tiene este sistema. De este modo, la AOD depende de las diferentes agendas de los países donantes, entre los cuales puede primar o no el desarrollo sostenible. Existen infinidad de ejemplos de donantes que han utilizado la AOD como una herramienta de presión geopolítica, económica o de seguridad, para conseguir sus propios intereses nacionales —lo que se entiende como instrumentalización de la ayuda— y no los objetivos de sostenibilidad y lucha contra la pobreza que las estrategias de estos mismos donantes afirman perseguir (Sogge, 2015).

Esta asimetría es, además, lo que explica que el marco normativo y doctrinal de la AOD se conforme desde una perspectiva más bien técnica orientada a mejorar procesos, indicadores y procedimientos y no a cuestionar las estructuras del sistema internacional. Esta ha sido la tendencia tradicional de las políticas de AOD. Un ejemplo ilustrativo de lo que aquí se comenta es la conformación de la anterior agenda global de

desarrollo, los ODM, que entre los años 2000 y 2015 fueron el marco general de las políticas de ayuda. Se trataba de una agenda con una visión de desarrollo excesivamente restrictiva que orientaba a tratar los problemas más acuciantes que derivan en importantes violaciones de los derechos humanos —como el hambre, la pobreza extrema, la mortalidad infantil, la falta de acceso al agua y al saneamiento o la mortalidad materna— sin atender a las causas estructurales (internacionales y locales) que han causado dichos problemas (Millán, 2015). En el mismo sentido, la agenda de la eficacia de la ayuda (también promovida desde el año 2003 hasta 2015) en cuyo marco se desarrollaron diversas cumbres internacionales, se orientaba a mejorar los programas y procesos de mejora de la gestión de los proyectos desde una perspectiva técnica sin cuestionar las causas políticas que demandaban esa ayuda.

Toda esta conformación de las agendas, instrumentos y prácticas que han guiado tradicionalmente las políticas de AOD, parecen indicar que a pesar de que sus objetivos declarados sean luchar contra la pobreza y promover el desarrollo sostenible, se trata de un ámbito, que como el resto de las políticas públicas, se conforma bajo un marco asimétrico en las relaciones de poder entre países y actores.

2.2.2 La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Tomando en cuenta las críticas mencionadas, que cuestionaban la falta de compromiso transversal de la AOD, los debates para la configuración la agenda 2030 empezaron con mayores ambiciones en Naciones Unidas. El resultado de las negociaciones que, principalmente en el seno de Naciones Unidas, se sucedieron entre 2012 y 2015 es el planteamiento de una agenda más amplia y comprehensiva que incorpora (en teoría) no sólo las consecuencias sino también las causas que generan un sistema internacional especialmente desigual e insostenible. Adicionalmente, la dimensión ambiental ha adquirido una importancia fundamental en la negociación para configurar una nueva agenda; en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro, 2012 (Rio+20), se decidió que los Objetivos de Desarrollo Sostenible debían ser el punto de partida de la nueva agenda que se presentaría en 2015.

Así, la Cumbre en Nueva York de septiembre de 2015 plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas específicas que entraron en vigor en

enero de 2016 y deberán ser alcanzados en 2030. Como se ha dicho se trata de una agenda integral que incorpora objetivos y metas en todas las áreas del desarrollo sostenible. En este sentido, la Agenda puede dividirse en dos ámbitos: i) metas orientadas a terminar de cumplir los ODM y que se relacionan con situaciones que afectan a las personas más vulnerables o empobrecidas; ii) objetivos relacionados con la promoción del desarrollo en todas sus dimensiones (económicas, sociales y ambientales). Cabe destacar que el hecho de que se haya optado por una agenda de propuestas amplia en vez de continuar con la lógica existente diseñando una suerte de “ODM Plus” supone afirmar que la Agenda 2030 no es una agenda de cooperación, sino una agenda de desarrollo universal que exige ser abordada desde un enfoque amplio de coherencia de las políticas públicas con los procesos de desarrollo en clave multidimensional (La Mundial y AIETI, 2017).

Así, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible se configura como un ambicioso programa político que señala la necesidad de transformar el sistema productivo y económico en el que vivimos. En este sentido, la Agenda propone un amplio abanico de objetivos y políticas que van mucho más allá de la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad: la creación de ciudades y ecosistemas sostenibles, la apuesta por energías limpias, la inclusión y la protección social para todas las personas del planeta, la promoción del trabajo decente o el fin de todo tipo de violencia contra las mujeres (incluida la discriminación salarial, los matrimonios infantiles o la ablación) son algunos ejemplos de la transversalidad que se propone a través de estos 17 objetivos. De este modo, la novedad principal de la Agenda 2030 es que desde instancias internacionales se ha sumado que los grandes problemas de nuestro tiempo, como la pobreza, las desigualdades o la insostenibilidad de la vida y el planeta, exige un enfoque que vaya mucho más allá de la AOD (La Mundial y AIETI, 2017).

Tal y como plantea el propio texto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, “El desarrollo sostenible parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes” (Naciones Unidas: 2015b: 4).

Además, se ha incorporado la creación de una Alianza Global para el Desarrollo, lo que supone que todos los actores que pueden contribuir a la construcción de mundo más sostenible están llamados a participar de esta agenda: estados, gobiernos descentralizados, ONGD, academia, empresas, fundaciones, movimientos sociales, etc.

Al ser una agenda tan compleja que aborda todos los ámbitos del desarrollo, los países tienen que desarrollar sus propias y únicas estrategias nacionales para alcanzar los ODS. Cabe destacar que son todos los países los que tienen un compromiso global con la promoción del desarrollo, aunque bajo el lema de “responsabilidades compartidas pero diferenciadas”. Esto significa que, en la promoción del desarrollo global, sostenible y equitativo, los países más ricos y poderosos tienen que asumir una mayor tarea que los países más vulnerables.

En este sentido, la Agenda 2030 interpela a los países y actores a desarrollar respuestas multinivel para afrontar los desafíos de desarrollo, donde tanto el ámbito local como el transnacional debe ser abordados de manera amplia y cooperativa asumiendo una perspectiva cosmopolita. En otras palabras, los países tienen que desarrollar políticas que afecten positivamente todos los ámbitos del desarrollo, sean estos locales, regionales, nacionales o transnacionales.

En este sentido, la adecuación de los 17 ODS a las realidades nacionales debe superar la mera aproximación técnica (basada en procesos, indicadores y metodologías) e incorporar las particularizaciones que caracterizan cada territorio y cada población, desde la perspectiva de las dinámicas transnacionales y las relaciones de poder que las explican (Martínez Osés, 2017). En otras palabras, cada territorio debe asumir políticamente la tarea de adecuar la Agenda 2030 a sus propias realidades para avanzar en la profunda revisión de un paradigma de desarrollo agotado, desbordado y de imposible universalización (Martínez Osés, 2017).

Para terminar este análisis, es interesante describir algunos de los principales límites y desafíos que presenta la Agenda 2030 para la promoción multinivel del desarrollo sostenible.

En primer lugar, la Agenda 2030 es el resultado de unas tensiones entre grupos de poder en el escenario internacional; es decir, diversos actores

que han participado en la negociación y configuración de esta Agenda (Estados, empresas transnacionales, agencias internacionales, ONGD, etc.) han intentado imponer sus propios objetivos e intereses al marco general. De esta forma, una lectura pausada permite observar que la Agenda 2030 es más bien un agregado de diferentes perspectivas, prioridades e intereses de muy diversos actores lo que supone contradicciones y tensiones entre los diferentes ODS (Martínez y Martínez, 2016). Así al tiempo que la Agenda apela a la sostenibilidad, las energías limpias y a la protección de la biodiversidad (lo que supone un claro y profundo cambio de modelo productivo) continúa apostando por el crecimiento económico, las exportaciones y el comercio internacional.

En segundo lugar, y estrechamente relacionado con el punto anterior, esta contradicción de intereses se cristaliza en el hecho de que la Agenda plantea la insostenibilidad del modelo actual sin denunciar claramente la responsabilidad de los diferentes actores (especialmente los actores privados y ciertas dinámicas transnacionales) en la conformación de este modelo. Se oculta de esta manera, la necesidad de generar una ruptura con el modelo generador de estas insostenibilidades (Martínez, 2017). En otras palabras, si bien la Agenda 2030 incorpora una visión más amplia que los ODM, no llega a cuestionar en toda su dimensión las verdaderas razones, causas y actores que han creado el sistema actual (Gil, 2015).

En tercer lugar, si bien la propuesta de construir una Alianza Global para el Desarrollo resulta sugerente y necesaria, la forma en que se debe configurar esta Alianza es bastante imprecisa en la Declaración (Martínez Osés, 2016). Se corre el riesgo así de caer en una apelación general sin asumir las diferencias de poder y capacidad entre los actores ni la responsabilidad principal que tienen las administraciones públicas en la generación de políticas públicas que promuevan el desarrollo y protejan a las poblaciones más vulnerables de la violencia y la precariedad.

En cuarto lugar, la Agenda no centra su marco en el enfoque de derechos humanos a pesar de que existe un consenso internacional de que este marco debería estar en el epicentro de cualquier agenda pública de desarrollo. En este sentido, se pierde el enfoque político de empoderamiento y obligatoriedad que suponen los derechos humanos,