

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



CONSEJO EDITORIAL

Presidente:

Jesús Sebastián

Vocales:

Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,
Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:

Alfonso Gamó

COMUNICACIÓN Y DESARROLLO: EN BUSCA DE LA COHERENCIA

PINAR AGUDIEZ CALVO

ARAM AHARONIAN

PABLO BASZ

LAURA CÁRDENAS LORENZO

SUSANA DE FUNES

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO

JUAN PABLO DE LAIGLESIA

RICARDO GRASSI

HENNY HELMICH

ARIEL JEREZ

MARIO LUBETKIN

RAQUEL MARTÍNEZ-GÓMEZ

PABLO JOSÉ MARTÍNEZ OSÉS

M.^a LUZ ORTEGA CARPIO

IGNACIO RAMONET MÍGUEZ

IGNACIO SOLETO MARTÍN

HENRI-BERNARD SOLIGNAC

LECOMPTE



España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición, octubre de 2008

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© De los autores

Diseño de la cubierta: Pedro Arjona

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISBN: 978-84-323-1365-3

Depósito legal: M. 44.385-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

—Óscar —le dijo el jefe de sección—, estás allí para cubrir un jodido
combate de box.
—Esto es superior —dijo Fate—, la pelea es una anécdota,
lo que te estoy proponiendo es muchas cosas más.
—¿Qué me estás proponiendo?
—Un retrato del mundo industrial en el Tercer Mundo —dijo Fate—,
un aide-mémoire de la situación actual de México,
una panorámica de la frontera, un relato policial de primera
magnitud, joder.

2666, ROBERTO BOLAÑO

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRÓLOGO, <i>Juan Pablo de Laiglesia</i> | XI |
| PRESENTACIÓN, <i>Mario Lubetkin</i> | XV |
| INTRODUCCIÓN. COMUNICACIÓN, DESARROLLO Y COHERENCIA DE POLÍTICAS, <i>Raquel Martínez- Gómez</i> | XIX |

PRIMERA PARTE

LA COMUNICACIÓN COMO PROCESO DE TRANSFORMACIÓN

| | |
|---|----|
| 1. LA COMUNICACIÓN «DESDE» LOS PROCESOS SOCIALES, <i>Ignacio Ramonet Míguez</i> | 3 |
| 2. OBSTÁCULOS Y OPORTUNIDADES DEL SISTE- MA INTERNACIONAL DE LA INFORMACIÓN. POLÍTICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICA- CIÓN. LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIER- NOS, <i>Pinar Agudiez Calvo</i> | 15 |
| 3. MODELOS DE COMUNICACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA. EDUCA- CIÓN, COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL, <i>Ariel Jerez</i> | 27 |

ÍNDICE

SEGUNDA PARTE

COMUNICACIÓN Y AGENDA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

4. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN INTERNACIONAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS, *Mario Lubetkin*..... 51
5. LAS DIFICULTADES COMUNICATIVAS DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO, *Pablo Basz*..... 59
6. LA APORTACIÓN DE LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO A LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: ÁREAS DE INTERVENCIÓN Y PRÁCTICAS QUE INSPIRAN, *Laura Cárdenas Lorenzo*..... 75

TERCERA PARTE

ACTORES Y EXPERIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO

7. COMUNICACIÓN, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. UN ENFOQUE DESDE EL SUR, *Aram Aharonian*..... 91
8. UNA VISIÓN DESDE EL NORTE. EL MENSAJE EN BUSCA DE SU AUDIENCIA, *Henny Helmich*..... 103
9. LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN INTERACTIVOS, *Ricardo Grassi*..... 113
10. LA IMPORTANCIA DEL TRABAJO EN RED Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA, *Pablo José Martínez Osés*..... 125

ÍNDICE

CUARTA PARTE

COMUNICACIÓN, COOPERACIÓN Y DECLARACIÓN DE PARÍS

11. LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA DESDE DISTINTAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Henri-Bernard Solignac Lecompte*..... 137
12. ¿QUÉ COMUNICACIÓN PARA LA NUEVA AGENCIA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO? *Manuel Iglesia-Caruncho* 161
13. LA DECLARACIÓN DE PARÍS: SUS PRINCIPIOS Y LOS RETOS COMUNICATIVOS QUE PRESENTA, *Ignacio Soletto Martín*..... 177

QUINTA PARTE

COMUNICACIÓN Y RETOS PARA EL SISTEMA DE COOPERACIÓN ESPAÑOL

14. ESTRATEGIA DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO PARA UNA CIUDADANÍA GLOBAL, *Susana de Funes*..... 195
 15. LA COORDINACIÓN ENTRE LAS ACCIONES DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO Y COMUNICACIÓN Y EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA, *M^a Luz Ortega* 209
 16. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA, *Raquel Martínez-Gómez* 223
- RELACIÓN DE AUTORES..... 243

PRÓLOGO

JUAN PABLO DE LAIGLESIA *

Es un placer poder prologar este libro, porque el debate que tuvo lugar en el curso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo sobre Comunicación y Desarrollo será muy útil para el proceso de reflexión que está teniendo lugar en el seno de la cooperación española en torno a las políticas de comunicación para el desarrollo.

En este libro han participado diferentes actores de la cooperación y de la comunicación con el objetivo de aportar su visión, sus dificultades, sus puntos de encuentro y experiencias. Organismos internacionales, medios de comunicación, ONGD, responsables y representantes de agencias o de sistemas de cooperación nacionales, especialistas... Es decir, todos esos actores que es necesario coordinar para lograr que la ciudadanía, la de los países desarrollados y la de los países en desarrollo, pueda contar con las claves necesarias para comprender los distintos procesos de desarrollo y pueda con ello participar en la búsqueda de soluciones asociadas a la falta del mismo.

La comunicación está en el centro de muchos de los retos que quedan por afrontar en el seno de la cooperación española. Después de tres años realizando grandes esfuerzos para sentar las bases de un nuevo sistema de cooperación ha llegado la hora de reforzar estrategias y consolidar las estructuras que faciliten la coordinación de las actuaciones de educación para el desarrollo y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

* Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La voluntad política —siempre necesaria— y las acciones emprendidas en este terreno, tienen que completarse ahora con el perfeccionamiento de los mecanismos. En este sentido, la Estrategia de Educación para el Desarrollo aquí presentada por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo es ya una hoja de ruta para todas las instituciones y personas que interactuamos en el sistema de cooperación español. Así mismo, la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional, con la puesta en marcha de sistemas de información más efectivos y el fortalecimiento de la comunicación, posibilitará una mejor rendición de cuentas a la ciudadanía (en el norte y en el sur) y una participación más activa en los procesos de transmisión de conocimientos y valores que derivan de la noción de ciudadanía mundial. Una ciudadanía que nos compromete y nos responsabiliza para afrontar los grandes retos globales y que ha dado sobradas pruebas de contar con un generoso caudal de solidaridad hacia los más desfavorecidos.

Estas acciones en el seno de la cooperación al desarrollo que proceden de la Administración central, también se están complementando con otras que nacen de los actores internacionales, descentralizados, y de la sociedad civil. Es sin duda necesario el esfuerzo de todos en esta tarea.

Como se debatió en el curso y se señala en este libro, tener una opinión pública favorable, que apoye las acciones de cooperación para el desarrollo, es tener viento en las velas. Pero hay que saber a dónde se va. Quizás más importante que el apoyo puntual de la ciudadanía a que se aumente el porcentaje del PIB dedicado a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o al envío de ayuda de emergencia ante una catástrofe, es la toma de conciencia y la comprensión de las dinámicas que generan pobreza y de las causas que impiden abordar soluciones efectivas. Si no nos empleamos a fondo en esta tarea, corremos el riesgo de seguir en la superficie, de forma que el apoyo de la ciudadanía responda a un imperativo moral, por lo demás perfectamente loable (si tú preguntas si estás a favor de ayudar a los países más pobres es muy difícil que alguien diga que no). El objetivo debe ser proporcionar a la ciudadanía todos los elementos de juicio necesarios para ir más allá del imperativo moral, para po-

der contar con su apoyo pleno, si esa es su opción, a una política de cooperación, que, como toda política, implica decisiones, tratar de alcanzar unas metas y dejar de lado otras.

Y es aquí donde la cooperación al desarrollo cuenta con un aliado insustituible, por su universalidad: la educación formal. Ello no quita que también sea importante contar con otros actores de educación informales y con procesos de educación y comunicación que refuercen lo aprendido en las instituciones de enseñanza. Es por tanto un proceso a medio plazo, un camino largo, pero que será necesario para acabar con las limitaciones que afronta el sistema de cooperación internacional o los sistemas nacionales. Estos, ya instalados en la reflexión acerca de cómo otras políticas impactan en el desarrollo y la lucha contra la pobreza, han entendido que necesitan el apoyo de la ciudadanía para ganar terreno en el ámbito de la coherencia de las políticas.

Por otro lado, en este libro también se debate sobre el compromiso con la rendición de cuentas. La cooperación española, en su apuesta por incrementar la cantidad y la calidad de la ayuda, también está preocupada y sentando las bases para comunicar a la ciudadanía en qué se concreta el porcentaje de los impuestos destinados a cooperación para el desarrollo. Es decir, cómo puede informar puntualmente —y de manera eficaz— sobre los compromisos asumidos por el Estado en materia de lucha contra la pobreza internacional: cómo se materializan y con qué resultados. Esta necesidad también se liga con el compromiso que existe en el ámbito internacional para aumentar la eficacia de la ayuda, y especialmente para aplicar la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda de 2005. En este sentido, las alusiones a las experiencias de otros países desarrolladas en este libro serán muy valiosas para el proceso de reflexión de la cooperación española.

Por último, pero no menos importante, quiero resaltar el hecho de que el curso que estructura este libro se haya realizado en el marco privilegiado de los cursos de verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Estoy convencido de que servirá para que un mayor número de personas participen —por su presencia en el mismo o por la lectura de la publicación— en este debate. Esta es, tal vez, la seña de identidad más preciada de nuestro siste-

ma de cooperación español, y la base de la reflexión teórica sobre comunicación de este curso, la búsqueda del consenso y escuchar a los otros. Porque como bien saben ustedes, la comunicación es siempre hablar en plural, los monólogos no hacen comunicación.

Santander, julio de 2007

PRESENTACIÓN

MARIO LUBETKIN *

Tenemos en la historia y hasta en la crónica ejemplos de grandes movilizaciones de solidaridad que implican esfuerzos y generosidad en amplia escala, que abarcan casi todo el mundo. Se producen cuando una inmensa tragedia castiga a un pueblo, sobre todo si es pobre, y las imágenes de sufrimiento y desamparo transmitidas por todos los rincones del planeta por los medios de comunicación suscitan sentimientos de piedad colectiva. Así lo hemos visto en casos de catástrofes naturales como terremotos, maremotos o inundaciones.

Esto es posible porque las grandes tragedias provocan una conmoción pública que hace saltar la inercia del sistema de los medios de comunicación y lo fuerzan a poner en contacto —es decir, a comunicar— al espectador o al lector con las víctimas. Se comprueba en estas ocasiones el ingente potencial de solidaridad que subyace en los pueblos y cómo al ser motivado se expresa en términos tales que induce a los poderes públicos a secundarlo con acciones y programas de socorro y apoyo.

El objetivo de la comunicación al servicio de la cooperación para el desarrollo es precisamente poner en contacto a los ciudadanos con los dramas y los problemas de las poblaciones desfavorecidas del planeta para contribuir a crear una opinión pública favorable a dotar de instrumentos y de recursos a la cooperación internacional.

Pero los cataclismos son casos excepcionales y pasajeros y, como bien se explica en este libro, el sistema de los medios de comunica-

* Director General de Inter Press-Service (IPS).

ción no es receptivo en relación a las etapas de los procesos implícitos en la asistencia para el desarrollo, que van desde el esclarecimiento y la difusión sobre las causas del subdesarrollo, hasta las políticas y programas de reforma económica y social, la contribución que le corresponde a las sociedades ricas y desarrolladas y cómo se utilizan los fondos y recursos empeñados en la cooperación.

Estas barreras que opone el sistema constituye la mayor dificultad que enfrenta la misión común de los participantes del Seminario sobre Comunicación y Desarrollo realizado en Santander en julio de 2007, o sea, la de una comunicación al servicio del desarrollo que difunda informaciones, análisis y testimonios que despierten y activen el potencial de solidaridad en las sociedades del Norte.

Precisamente, el seminario de Santander fue una valiosa oportunidad para que especialistas internacionales y operadores de la cooperación española pudieran debatir con profundidad y desde múltiples ángulos sobre el papel de la comunicación en este proceso.

El punto de partida de estos debates es que no puede haber cooperación sin comunicación. Se puso el acento en la accesibilidad a la información sobre el destino de los fondos para la cooperación, como condición para una participación activa de la ciudadanía en estos procesos. Otro sobrentendido es que no se trata sólo de informar sino asimismo de comunicar, o sea, no limitarse a la transmisión de mensajes verticales entre el informador y el receptor pasivo, sino de desarrollar una comunicación horizontal e interactiva entre los diferentes actores y receptores.

Por otra parte, sabemos que en algunos países existe la voluntad gubernamental de incrementar los fondos de la cooperación al desarrollo pero, según indican las encuestas, la desinformación de la ciudadanía se traduce en un desinterés por estos temas, lo que a su vez dificulta la concreción de los proyectos de asistencia.

Me parece importante destacar que no es tal la situación de España, donde estudios como los que impulsa la Fundación Carolina demuestran un conocimiento positivo por parte de un número importante de ciudadanos sobre los temas de la cooperación, que coincide con el designio del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero de seguir aumentando los fondos de la Ayuda Oficial al De-

sarrollo (AOD) para llegar rápidamente al objetivo del 0,7% del Producto Interior Bruto (PIB).

En períodos de crisis económicas como el presente las exigencias de reducir gastos y equilibrar las cuentas públicas suele conspirar contra la dotación de fondos para la cooperación internacional, lo que hace aún más necesaria la difusión de informaciones que mantengan vivo el sentimiento de solidaridad e impidan que se reduzcan los recursos a la AOD.

Éstos y otros desafíos y reflexiones surgieron en el debate en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander y están reflejados en este libro que consideramos un material de análisis crítico sobre el papel y la función de la comunicación en los procesos de desarrollo.

Para la agencia de noticias IPS, líder en la información sobre los temas del desarrollo, esta experiencia conjunta con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Fundación Carolina fue demostrativa de que es posible reunir a los diferentes actores involucrados en la cooperación para el desarrollo para reflexionar y avanzar nuevas ideas y soluciones.

Lo que hace falta en este tipo de debates, que nos proponemos continuar, es una participación más amplia y constante de los representantes de los medios de comunicación.

En tal sentido, otra posibilidad que convendría explorar, y aquí la lanzo con la esperanza de que sea recogida por potenciales socios y contribuyentes, es la de organizar regularmente en los países del Norte y también del Sur, seminarios y cursos específicos para periodistas y especialistas que laboran en los medios de información, en el sobrentendido de que la formación y la sensibilización pueden coadyuvar poderosamente a incrementar en términos cuantitativos y cualitativos la información sobre la información.

INTRODUCCIÓN. COMUNICACIÓN, DESARROLLO Y COHERENCIA DE POLÍTICAS

RAQUEL MARTÍNEZ-GÓMEZ *

El objetivo de esta publicación, que recoge las ponencias del Seminario sobre Comunicación y Desarrollo que tuvo lugar en verano de 2007 en el marco de los cursos de verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, es contribuir al avance de las políticas de comunicación para el desarrollo, aportando argumentos, puntos de vista y conclusiones a un debate que en muchas ocasiones se simplifica, al confundir sus objetivos con aquello que tendría que ser solamente un resultado más: la aparición en los medios de comunicación de noticias que se hacen eco de las acciones de los agentes de la cooperación al desarrollo —ya sean ONGD, administración, empresas o universidades—.

Para los organizadores de este curso, la Fundación Carolina y la agencia Inter Press-Service (IPS), la comunicación está en la esencia del desarrollo. Su objetivo no puede ser otro que el de instar a cambios de comportamientos que nos lleven a relacionarnos con el mundo de forma más coherente, conscientes de que hoy es preciso transformarlo. Ello implica una apuesta por sistemas productivos y hábitos de consumo más sostenibles, y la garantía de derechos humanos para todos, incluyendo el derecho al desarrollo. Por lo tanto, la comunicación para el desarrollo, además de informar acerca de las estructuras que explican las dependencias e interdependencias

* Doctora en Ciencias de la Información y escritora. La autora agradece los comentarios realizados por Pinar Agudiez, Manuel Iglesia-Caruncho, Pablo Martínez Osés y Almudena Cabezas.

mundiales, es un proceso que busca la obtención de respuestas prácticas, individuales y colectivas. Respuestas que son el resultado de una toma de conciencia: nuestras acciones están directamente relacionadas con el desarrollo sostenible, con el equilibrio de todo el planeta. En este ejercicio de responsabilidad ciudadana radica la esencia de la democracia: el ser conscientes de cómo podemos influir en los cambios de rumbo de las manifestaciones que no nos satisfacen; sea la condena al olvido de miles de personas que no gozan de mínimas oportunidades para salir de los círculos de la pobreza, sea el exceso de contaminación de nuestras ciudades o el deterioro de los ecosistemas.

Pero ¿por qué no están sirviendo los medios de comunicación tradicionales para este noble objetivo?, ¿por qué los actores sociales y los responsables de las políticas de cooperación al desarrollo encuentran obstáculos casi insalvables en su tarea de sensibilizar sobre estos cambios? Para obtener alguna respuesta hemos de partir del conocimiento y el análisis de las características del actual sistema de comunicación internacional, así como de las dinámicas hegemónicas, financieras, comerciales, políticas o energéticas, que con él interactúan. Sin este marco global, quedarán ocultas las relaciones de poder que impiden hacer “visibles” los asuntos clave para la salvaguarda de los “bienes públicos” y será imposible mejorar e implementar una estrategia de comunicación para el desarrollo que cumpla el objetivo citado: el cambio de comportamientos, de políticas y, por ende, de transformaciones sociales. Los obstáculos parecen gigantes —en su doble sentido de grandes y engañosos molinos—, los frentes para avanzar no pueden ser independientes de las reformas en esos otros ámbitos citados.

Si el gran reto actual para el sistema de cooperación al desarrollo es la coherencia de políticas que logren un mayor impacto positivo en el desarrollo, las políticas de comunicación, sean locales, estatales o globales, no pueden quedarse fuera. Olvidarnos de ellas supone obviar uno de los instrumentos imprescindibles para conseguir, no sólo la búsqueda del respaldo de la ciudadanía a la modificación de políticas concretas sino también un encuadre espacial que sitúa la responsabilidad de nuestros actos más allá de nuestras fronteras. Objetivo que sólo será posible si se transmite la impor-

tancia de estos asuntos, ayudados por otras herramientas de la educación y la sensibilización para el desarrollo, desde la comprensión y no desde la simple transmisión de un mensaje publicitario. Lo contrario sigue reforzando la idea de que el desarrollo depende tan sólo de los países que todavía no lo han alcanzado. Dos factores, el de la responsabilidad “transnacional” y la voluntad de educar, que están en los viejos debates de la comunicación¹, y que vuelven una y otra vez recordándonos su esencia de “materia prima estratégica”, que muy bien define Ignacio Ramonet, en el artículo que da inicio a esta publicación.

En el ámbito del sistema de cooperación internacional ya nadie duda de que sea indispensable analizar cuáles son las políticas comerciales o medioambientales para saber cómo perjudican a los más empobrecidos de los países en desarrollo. En este libro, Manuel Iglesia-Caruncho nos da buena cuenta de cuáles son los retos del desarrollo en España, aterrizando en ejemplos concretos. Pues bien, en el ámbito de la comunicación para el desarrollo, que comparte el objetivo de la redistribución de la riqueza y la disminución de la desigualdad en el mundo, se hace necesario analizar cuáles son los obstáculos en el sistema de comunicación internacional que están impidiendo tomar conciencia sobre los problemas mundiales que ya afectan a nuestro ahora, pero que serán decisivos para la supervivencia de las generaciones futuras. En el ámbito de la comunicación es también oportuno contemplar las políticas que rigen la naturaleza de la misma.

¹ Que sirva para ilustrar, uno de los empeños del nacimiento del periódico *El Sol* en Madrid, hace más de noventa años: «promover una activa pedagogía cívica y estar atentos a las transformaciones del mundo». Y, cómo no, los gigantes ya existían. Esta publicación también tuvo que girar de rumbo tras la aparición de los artículos de Ortega y Gasset en los que hacía una durísima requisitoria a la monarquía española, y previamente una encuesta en la que se mostraba que la juventud no guardaba «respeto absoluto a la religión católica». Al tocar a dos instituciones conservadoras e inmovilistas, que seguían encerradas en la defensa de sus privilegios, el difícil equilibrio del accionariado se rompió. Finalmente, se forzó la salida de muchos de los periodistas que hasta entonces habían conseguido gran prestigio para el periódico, el equipo fundador.

COMUNICACIÓN MUNDIAL Y DIVERSIDAD

Cualquier debate del proceso comunicativo actual parte de una indispensable dimensión mundial. Dimensión que se apoya en el reconocimiento universal de la Declaración de Derechos Humanos, cuya vigencia sigue siendo la mejor hoja de ruta para avanzar en los ámbitos del desarrollo, a pesar de los 60 años transcurridos desde su aparición. Mundial —o si se prefiere global—, pero también plural y no hegemónico, es por tanto cualquier intento de reivindicar el cumplimiento del derecho a la información y comunicación. Plural en voces que ya no pueden clasificarse por su vinculación a un Estado-nación y que redefinen los espacios y el concepto de identidad constantemente. Un derecho que, además, está ya instalado en la lógica de la revolución tecnológica y la eclosión de internet desde 1994, que aporta nuevas claves y soluciones, aunque también posibilita otras brechas, las tecnológicas, que limitan y hacen menos equitativo el acceso a la comunicación. Y por supuesto, continúan dividiéndonos otras fronteras: las geográficas —cada vez más blindadas para los flujos de migrantes del sur al norte— y las mentales —con abundancia de fanatismos y prejuicios, de toda clase—.

Además, en nuestro análisis, este espacio global está conectado a un tiempo, que todavía no puede etiquetarse como mayoría de edad para nuestra humanidad. Ya que ésta exigiría una clara responsabilidad para cuidar del entorno y dar respuestas más efectivas a los abusos medioambientales, responsabilidad también para acabar con la exclusión de más de la mitad de la ciudadanía mundial. Un tiempo que los sociólogos acompañan de la etiqueta de “posmodernidad”, y que pese a las visiones negativas, merece la pena rescatar en su enunciado más optimista, el que remite a un término “no reactivo”, que muestra una realidad resistente en la que surge la alternativa de la diferencia, que implica un pensamiento de lo múltiple y lo plural (que no lo relativo)².

² Alfredo Saldaña señala en una reseña del libro *La novela española posmoderna* de M^a del Pilar Lozano Mijares (Arco Libros, Madrid, 2007): «Así, frente al silencio cómplice con el poder institucional y económico vigente que impera en esa

Detengámonos pues en este marco del análisis comunicativo, a partir de estas premisas: enfoque de derechos, exigencia de responsabilidad, el “somos iguales” al lado del reconocimiento de formas de vida distintas, “pero diferentes”, dar valor a la pluralidad, las trampas que ocultan la verdadera naturaleza de las cosas y esas nuevas posibilidades que puede abrir el avance tecnológico siempre que vaya acompañado de una necesaria pedagogía y de un compromiso ciudadano con el planeta que nos cobija.

CONTAMINACIONES CONCEPTUALES: ¿LIBERTAD DE EXPRESIÓN O DE EMPRESA?

El concepto de “ideología” ha sido escondido en un laberinto, y desde su invisibilidad, otros conceptos transmutan sus significados. Allí la ha situado el pensamiento *neoon* para poder reivindicar un espacio propio. Si las ideologías —esos grandes metarrelatos de la modernidad— entraron en descrédito, los teóricos del “falso libre mercado” (falso porque combinan esa libertad con el más puro conservadurismo cuando va en contra de sus intereses) culpan al Estado de inspirador de las ideologías y enemigo a combatir. Frente a él, la defensa del individualismo o de la libertad de empresa se convierte en redentora de las ideologías “de masa” que embrutece, como si ella misma pudiera escapar de la construcción de un término que remite a las ideas, al conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época. Así que ese era el problema: se nos acabaron las ideas, triunfó el mercado.

Pero el pensamiento *neoon* también es una ideología que alimentan quienes son los grandes beneficiarios del actual sistema in-

cárcel de oro que para muchos intelectuales es la posmodernidad, es preciso fomentar el establecimiento de diálogos, recrear la elaboración de discursos e impulsar la producción de sentidos, convencidos de que el mejor de los mundos posibles no ha de ser necesariamente el presente, como asegura el pensamiento posmoderno del fin de la historia». *Revista de Literatura*, tomo 69, núm. 138, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2008.

ternacional, injusto por polarizado, donde ha triunfado la “mundialización económica” y la concentración del capital³, pero no la efectiva mundialización de derechos. Y es aquí, en el núcleo de las relaciones de poder, en la perversa alianza del poder económico y mediático, donde hallamos muchos de los grandes obstáculos con los que topa la comunicación para el desarrollo. El poder económico sigue su escalada sin fin de concentraciones y adquisiciones de medios de comunicación, considerados vitales en su ánimo de lucro o utilización de la información de acuerdo a sus intereses. Este maridaje de lo financiero y lo mediático, se acompaña también del trasvase de aquellos que han ostentado importantes cargos públicos —y han manejado una información que sigue sin ser lo suficientemente transparente para los ciudadanos— al mundo de los negocios. El verano pasado, cuando celebrábamos el curso que originó esta publicación, *News Corporation* —el grupo que controla Rupert Murdoch— se hacía con el *Wall Street Journal*, pero también un año antes, un ex Presidente de Gobierno español se convertía en miembro del consejo de administración de dicho grupo.

¿Esta mezcla de intereses financieros, comerciales y políticos permiten la adecuada participación colectiva en los asuntos públicos? ¿Puede garantizarse la independencia y pluralidad de los medios de comunicación que están en manos de importantes grupos económicos? ¿Por qué identificar los intereses privados de unos pocos con la defensa del bien común? Va siendo hora de volver a cuestionarnos sobre el nuevo contexto donde tiene que desarrollarse la libertad de expresión. Si los medios gozan de prestigio social es porque nos hemos educado en darles ese valor, porque tienen que ser reflejo del pensamiento plural, garantes de los equilibrios del poder, vigilantes de los pactos sociales, vehículos de la rendición de cuentas de los poderes públicos a la ciudadanía y foro de

³ Al comparar y dimensionar el “poder transnacional privado” las cifras muestran que 50 empresas transnacionales acumulan ingresos mayores que el valor del PIB de 106 países de desarrollo humano medio y desarrollo humano bajo. Fuente: Plataforma 2015y+ a partir de datos de la revista *Fortune* (http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2007/full_list/index.html) e Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2007).

reflexión sobre los grandes debates de construcción de políticas. Nos han enseñado a darles un valor central en el ejercicio de nuestra ciudadanía, pero no a tener los recursos para poder ser críticos cuando defienden intereses particulares, o cuando hacen de la información tan sólo un bien más de consumo y entretenimiento. Por eso hoy es imprescindible la pedagogía de qué son los medios de comunicación y a qué principios o intereses sirven⁴, sobre cuáles son los obstáculos que tenemos que salvar y la hoja de ruta que tenemos que seguir para que realmente se merezcan el prestigio social citado.

Pero hoy en día, junto a los medios que priman los intereses particulares también existen medios de comunicación “alternativos”, experiencias que recogen en esencia el interés público y traducen en su trabajo diario buenas prácticas. Un ejemplo de ello es IPS, y tanto Mario Lubetkin como Ricardo Grassi dan cuenta en este libro de ellas.

Con los pies en el siglo XXI, la ansiada consecución del derecho a la comunicación no encuentra su mayor enemigo en las administraciones públicas. Si acaso, las aliadas necesarias. El Estado, que debería garantizar la existencia de voces múltiples que respondan a intereses colectivos y no a particulares, pero también la información desde los poderes públicos y empresariales, así como la participación de la ciudadanía, debe proteger un derecho, que no cotiza en Bolsa, frente a esas empresas o grupos transnacionales, que sí cotizan. Sólo a través de una legislación que también tenga en cuenta los posibles abusos de todo tipo de poder, y no solamente del poder político; y de estatutos jurídicos que permitan a las empresas de información desarrollarse a salvo de esa todopoderosa lógica del mercado, podremos solucionar la sobreutilización de los medios para intereses privados y reforzar la democracia. Por ello, la profesora

⁴ Interesante e iluminadora la experiencia de las Sociedades de Redactores (SDR) nacidas en Francia en medio del debate información mercado-información bien público. En el seno de las redacciones florecieron estas sociedades para hacer que en las empresas de prensa prevaleciera la idea de servicio sobre el afán de lucro. Véase Pierre Rimbart, «La batalla de la información», *Le Monde Diplomatique*, octubre de 2007.

Pinar Agudiez nos recuerda en estas páginas lo importante que es tomarse en serio el trabajo desde gobiernos, ordenamientos jurídicos y organismos internacionales, para poner en práctica, a través de políticas de comunicación, la Recomendación 22 del Informe de la Comisión Internacional sobre Problemas de Comunicación de 1980, que hace alusión a la rendición de cuentas desde los responsables políticos hacia los diferentes sectores de la sociedad; a un modelo horizontal de intercambio y puntos de vista, y a la creación de dispositivos de participación que doten de sentido a la democracia.

Pero los poderes del Estado sólo reaccionarán cuando sientan que la ciudadanía considera necesario avanzar. Y por eso la importancia de incluir en esta publicación voces como la de Pablo Martínez Osés, explicando el trabajo de la *Plataforma 2015 y más*, y reivindicando una cultura política que incorpore un papel activo y protagónico de las organizaciones de la sociedad civil. Ellas son necesarias para, desde su labor de incidencia política, reclamar los límites e incompatibilidades que hay que exigir a los colosos de la información, proponiendo legislaciones restrictivas o la limitación del “ánimo de lucro”. Necesarias también, porque muchas veces estos colosos son serviles a intereses que pueden multiplicar sus activos.

Estas relaciones perversas, y la dependencia de los ingresos por publicidad, también tienen consecuencias para los profesionales de la información y comunicación. La caída en desprestigio de la profesión periodística tiene un fundamento al ligarse a una estructura que no facilita la preservación del “bien público”. Las contaminaciones que de ella se derivan no necesitan de un análisis empírico muy exhaustivo, están ahí, rociando nuestra cotidianeidad: la búsqueda del sensacionalismo, el espacio exagerado utilizado para sucesos, la crónica del corazón, la carrera publicitaria, el afán de convertir cualquier asunto en espectáculo o entretenimiento⁵. Y lo que

⁵ Incluso algunos de los grupos de comunicación que en otras épocas fueron fundamentales en la construcción democrática de un país como España, se desentenden en ocasiones de ese rigor profesional, impregnando sus informativos de lenguaje de crónica futbolística a la hora de narrar los más graves asuntos mundiales.

es la consecuencia más grave: la manipulación interesada de la información, la desconexión y descontextualización de la información, o sea, la ocultación de razones y causas que permiten informar desde la comprensión razonada en lugar de promover la afinidad emotiva por sorpresa o repetición.

Llegamos a un punto en el que conceptos como la libertad de expresión necesitan redefiniciones, análisis de los nuevos contextos.

EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN: NUEVO CONTEXTO, VIEJOS DEBATES

La necesidad de rescatar el enfoque de derechos, dando participación a las distintas visiones y formas de hacer, sigue siendo el único posible a la hora de analizar el sistema internacional de comunicación actual.

Los avances tecnológicos han cambiado las formas de comunicarnos, pero la esencia de la comunicación, la que debe ser garantizada como derecho humano desde mediados de la década del siglo XX, sigue siendo la misma. Frente a las lógicas mercantiles y las desregularizaciones y privatizaciones, la lógica del desarrollo no puede concebirse sin garantizar los procesos comunicativos, de hecho, la comunicación misma está en la esencia del desarrollo. La información, el conocimiento, la educación, la cultura, el medio ambiente, el agua, la salud... no pueden depender del valor del mercado, de su libertad de uso en un contexto de diferentes capacidades. Tienen que ser cuidadas y distribuidas con criterios de equidad porque, al ser de todos, no pueden ser de nadie.

El derecho de la comunicación como concepto, que aparece en 1969 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establecía en su artículo 19 el derecho del hombre a la información. Como nos recuerda Armand Mattelart ⁶, desde los años setenta se debatió en la UNESCO acerca de la caducidad del modelo vertical

⁶ Armand Mattelart, «La guerra de las palabras», *Le Monde Diplomatique* en español, agosto de 2007.

de información en sentido único, del rechazo a una comunicación que va desde la elite hacia las masas, del centro a la periferia, de los ricos a los pobres. Los ochenta, con las desregularizaciones, dejaron de lado estas teorías, que en 2001 se vuelven a retomar «desde cuatro principios clave que fundamentan el derecho a la comunicación: diversidad, libertad, acceso y participación». Estos principios están en el centro de los debates que el movimiento social ha abierto a propósito de la diversidad de las expresiones culturales y mediáticas y son “la gran batalla actual”.

En definitiva, se trata de ponerse a trabajar para garantizar los principios ya declarados, que se han ido difuminando por las trabas de las estructuras y dinámicas mundiales. Ello garantizará, entre otras cosas, que se reconozcan los derechos de la ciudadanía y las organizaciones sociales, que llevan años participando en el proceso de sensibilizar a la población española de la importancia del Desarrollo Humano Sostenible, pero a las que no se ha dado mucha cabida en el debate público.

Para el contexto presente cabe incluir las nuevas posibilidades que brinda internet, aunque el mero hecho de que exista una información también necesita en muchos casos formas de acceso equitativo y posibilidad para su conocimiento.

COMUNICAR Y EDUCAR PARA EL DESARROLLO TAMBIÉN EN LA COHERENCIA DE POLÍTICAS

Al preguntarle al novelista nigeriano Ben Okri si Occidente es consciente del enorme daño que ha infligido a África, del cataclismo que representó la esclavitud, él respondía: «No (...). Porque no se enseña en las escuelas».

Hoy en día seguimos sin enseñar éste y otros asuntos importantes, que están directamente relacionados con la pobreza, a pesar de que distintas agencias de Naciones Unidas, y las agencias de cooperación de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), llevan años buscando fórmulas para hacer llegar a la ciu-

dadanía la importancia de entender las causas de la pobreza para poder asumir los compromisos del desarrollo humano sostenible. De estos y otros asuntos relacionados nos dan cuenta en este libro Pablo Basz, desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y Henny Helmich, desde la Comisión Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sustentable de Holanda.

Aunque según el barómetro de opinión sobre América Latina y la cooperación internacional de la Fundación Carolina (véase artículo sobre la cooperación y la opinión pública española en la quinta parte) y el Eurobarómetro existe un apoyo mayoritario de la población española y europea a las políticas de cooperación, este apoyo, tal y como lo plantea Henri-Bernard Solignac «tiene una milla de ancho, pero con una pulgada de profundidad». Es decir, aunque amplio, es muy superficial. Se está de acuerdo a la hora de considerar necesario “ayudar” a los países menos desarrollados, pero no se entiende muy bien qué significa, y sobre todo no hay una comprensión general que ligue nuestros actos en los países del norte con los efectos que tienen en el sur. Que utilicemos todos los días el coche tiene que ver con la sostenibilidad medioambiental, pero también nuestro consumo responsable puede estar relacionado con la garantía de los derechos laborales de miles de personas.

Es decir, volvemos a necesitar de las escuelas, pero también tenemos que revisar la lógica que impera en los mensajes que recibimos de las esferas informales (como pueden ser los medios de comunicación o las industrias culturales), llenas de ejemplos de antipedagogía. Uno de ellos es la contradicción a la que asisten los ciudadanos con las campañas electorales o de lucha política. Sustentadas en una “apariencia” de pluralidad, no sólo no explican con honestidad ni educan en la importancia de superar los marcos del Estado-nación, y explicar fenómenos como la inmigración, la inseguridad o el cambio climático, sino que se dedican a crear más confusión a la ciudadanía que a afrontar importantes retos de futuro. En definitiva, como afirma Ariel Jerez en su artículo sobre modelos de comunicación para la construcción de la ciudadanía, «la información pública disponible para las grandes mayorías se ha deteriorado, lo que ha significado un retroceso en términos de *paideia polí-*

tica que aleja la ciudadanía del proceso político democrático». Jerez nos invita a plantearnos, desde los medios de comunicación, los sistemas educativos, las industrias culturales y las políticas sociales y culturales, un nuevo marco de regulación para un campo, altamente desregulado y mercantilizado.

Avanzar en políticas de cooperación para el desarrollo nos conduce a la necesidad de incorporar en el centro del debate el papel de la comunicación como aliado fundamental del proceso educativo y de un cambio de mentalidad. Sin este cambio, la eficacia de la ayuda seguirá estando limitada, y el apoyo ciudadano a las políticas de desarrollo será de poca profundidad. De la importancia de la revisión y la coordinación entre la educación, la sensibilización, la incidencia política, la investigación y la comunicación para el desarrollo escriben en estas páginas, M^a Luz Ortega, principal colaboradora de la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la cooperación española, y Susana de Funes, desde la Dirección de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), institución responsable de dicho documento. En sus trabajos subyace el principio de fortalecimiento de ciudadanía global, que descansa en la garantía efectiva de los derechos humanos a toda la población mundial.

El apoyo a las políticas públicas que garanticen el derecho a la comunicación, como ya señalé, está también relacionado con la coherencia de políticas. Los instrumentos de la cooperación mejoran, pero las personas que trabajan en cooperación no entienden por qué no se consigue avanzar más rápidamente en la lucha contra la pobreza. Las instituciones europeas⁷ saben que es preciso mejorar la coherencia de las políticas de los países desarrollados, que se debe estudiar cómo las políticas no relacionadas con la ayuda al desarrollo pueden contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pero al definir cuáles son ámbitos políticos prioritarios, la Comisión Europea identifica once (comercio, medio

⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 12 de abril de 2005, «Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo —Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio», COM (2005) 134 final.

ambiente, pesca, seguridad, agricultura, promoción del empleo y del trabajo digno, migraciones, investigación e innovación, sociedad de la información, transporte y energía), encontramos una importante ausencia. Posteriormente, en otro documento ⁸ se refiere al ámbito de las tecnologías de la información y al acceso a ellas, pero no especifica su vinculación con las relaciones de poder, su estructura vinculada a poderes financieros, la concentración de medios en pocas manos, que además coinciden en la gran mayoría de los casos con quienes ya controlan otros oligopolios energéticos, de industrias de ocio, etcétera.

Coherencia de políticas decíamos al inicio de esta introducción: comprender desde la cooperación cuáles son las dinámicas que ponen trabas a la agenda de desarrollo. Una, básica, es la comunicación. Aliada indiscutible para la comprensión de la coherencia de cualquiera de las políticas, e indispensable para lograr el apoyo de los otros agentes implicados y la ciudadanía en general.

Los puntos señalados hasta ahora dan cuenta de todo el trabajo que queda por hacer.

LA COMUNICACIÓN Y LOS COMPROMISOS DE PARÍS

España asumió los compromisos internacionales de incrementar su contribución en materia de ayuda al desarrollo y de dotar a ésta de una mayor calidad. Este proceso requiere un fortalecimiento de la comunicación para contar con el respaldo de la opinión pública española y de las instituciones, así como de un mayor grado de incidencia política en asuntos prioritarios de desarrollo humano en los países receptores de la ayuda.

Con los compromisos que derivan de la Declaración de París —que detalla Ignacio Soletto en este libro— se plantean nuevos retos comunicativos para los sistemas de cooperación para el desarrollo. Dentro de los elementos clave que tienen que ser abordados en los

⁸ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión —Informe de la UE sobre la coherencia en la política de desarrollo (COM/2007/0545 final).

planes que están diseñando o ejecutando las distintas agencias es imprescindible la elaboración de una Estrategia de comunicación y rendición de cuentas sobre los compromisos de la Agenda de París, desde su dimensión interna hacia dentro de las agencias —tanto en la sede como en las oficinas de terreno— como en la externa, vinculado a los sistemas de rendición de cuentas. Y todo ello sobre la base de la eficacia de la ayuda y la responsabilidad de los países, tanto donantes como socios, hacia sus ciudadanías y parlamentos, y de la corresponsabilidad compartida de todos con el desarrollo.

Pero este debate no atañe sólo al sistema de cooperación para el desarrollo, sino a las propias políticas de comunicación nacionales. Si en la actualidad se debate en España sobre una ley de transparencia, ésta tiene una relación directa con el derecho a la comunicación, y también —como nos recuerda Laura Cárdenas en su artículo— con la gobernanza democrática. Es decir, facilitar el acceso a la información del sector público, para que exista una mayor discusión pública y una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones.

En concreto, a las instituciones vinculadas a la cooperación al desarrollo —sean gubernamentales o no gubernamentales— les preocupa aumentar la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas a la ciudadanía en lo que respecta al gasto público que se compromete a la lucha contra la pobreza, para poder generar mayor participación y apoyo. De ahí la importancia de crear canales a través de los cuales informar puntualmente de los cambios acaecidos y de cómo se materializan los compromisos, tanto a los ciudadanos del país donante, como a la ciudadanía de los países donde la política de cooperación del país se hace efectiva como, entre otros objetivos, se propone en la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)⁹. Sin olvidar que la comunicación también brinda oportunidades más concretas que pueden ir acompañando los procesos de cambio social y nuevos pactos para el desarrollo en los países en los que la cooperación española centra su acción.

⁹ Véase «¿Qué comunicación para la nueva agencia de cooperación y desarrollo?», capítulo 12 de este libro.

En definitiva, es urgente salir de esta paradoja: al mismo tiempo que no se tiene información de calidad, lo que impide la transparencia, se vuelcan los esfuerzos en reforzar los gabinetes de comunicación “escaparate”, que se ligan a grandes agencias de comunicación que en ocasiones sirven más para “vender milongas” que al objetivo de la transparencia, la rendición de cuentas y de dar facilidades para el debate de la ciudadanía en los aspectos que le afectan.

REFLEXIÓN FINAL

Esta publicación quiere poner sobre la mesa algunos elementos que pueden tenerse en cuenta a la hora de planificar y estructurar mejor la política de comunicación para el desarrollo, pero la Fundación Carolina y la agencia IPS también quieren continuar con esta reflexión, sumando el conocimiento de las universidades y agrupaciones de profesionales de la comunicación en un sentido amplio para que la cooperación al desarrollo tenga un mejor conocimiento del contexto en el que tiene que desempeñarse. Y que todos funcionen a modo de *think tank* comprometido cuya bandera sea la del respeto de los derechos humanos de todos. O como dice Aram Aharonian en su artículo, que sirvan para poner «en jaque las causas de la exclusión y la pobreza».

Las transformaciones de las que se hacen eco los actores de la cooperación —desde enfoques de cooperación norte-sur o sur-sur— están poniendo los pilares del desarrollo del mañana. El punto de partida es que contribuyamos de manera eficaz a relanzar el derecho a la comunicación en todos los contextos y a demandar un sistema que responda mejor a los intereses públicos y contribuya al cambio de actitudes, a favor de una relación más respetuosa con el planeta y con la ciudadanía mundial que todavía navega sin oportunidades en medio de la opulencia.

PRIMERA PARTE

LA COMUNICACIÓN COMO PROCESO
DE TRANSFORMACIÓN

1. LA COMUNICACIÓN «DESDE» LOS PROCESOS SOCIALES

IGNACIO RAMONET MÍGUEZ *

Quisiera presentar una arquitectura general y actual de la comunicación, con sus problemas y, sobre todo, con los aspectos de su crisis.

La información está sometida desde hace unos quince o veinte años a una serie de transformaciones importantes, quizás sea la actividad que más transformaciones ha conocido, porque directamente ha vivido lo que llamamos la revolución digital. Hasta ahora, en el marco de la comunicación, existían especialidades en función de la especificidad del aspecto comunicacional. Había una comunicación esencialmente hecha mediante el sonido, como la radio; otra comunicación hecha por el texto, como la prensa escrita, y otra hecha mediante la imagen, como las informaciones cinematográficas y la televisión. Ello había permitido el desarrollo, no sólo de técnicas y aparatos específicos, aparatos muy especializados, que hacían, por ejemplo, a los periodistas trabajar en máquinas que sólo servían para escribir. En cambio, la revolución digital ha permitido que estas tres actividades se vean confundidas, en la medida en que la mayoría de los aparatos de comunicar son aparatos multimedia, como por ejemplo un ordenador, que nos permite tener textos o sonido e imagen a la vez con la misma técnica. Cualquier aparato antes especializado, como el teléfono, hoy día tiene una pantalla y por consiguiente tiene texto también.

* Editor en Jefe de *Le Monde Diplomatique*.

[Los editores del libro han confeccionado este texto a partir de la transcripción de la ponencia de Ignacio Ramonet en el curso de verano de la UIMP sobre Comunicación y Desarrollo, celebrado en julio de 2007].

Todo ello ha permitido una transformación radical del universo de la comunicación. Han desaparecido también las especializaciones profesionales. Hoy día en muchos sectores del periodismo se le pide al periodista o a la periodista que haga un texto para el diario escrito, pero que también mantenga la comunicación mediante internet, e incluso que filme o fotografíe el tipo de encuesta que está realizando para poder responder al canal de televisión que puede estar anexo al órgano de expresión escrita o simplemente también mediante internet, el sitio internet del medio de comunicación.

Es decir, la especialización profesional desaparece, se confunde, se extiende, o se hace también multimedia, igual que han desaparecido las especializaciones de las máquinas de comunicar. De hecho, donde antes había tres esferas: la del periodismo, ya sea en radio, prensa, televisión o agencias de noticias; la de la comunicación de empresa, política o publicidad —que evidentemente no se confundían, un periodista no admitiría nunca que hace publicidad y recíprocamente la información no es la comunicación de empresa—; y la tercera esfera, la cultura de masas con toda su variedad, en la radio, en la televisión, en el cine, en las tiras cómicas, etc. A esas tres esferas ha venido a añadirse una cuarta esfera: internet, desde finales de los años ochenta y, sobre todo, desde mediados de los años noventa, con internet se han integrado las tres esferas anteriores. Es decir, donde antes teníamos tres esferas bien distintas, hoy tenemos cuatro, pero todas ellas mezcladas en una gran esfera de la comunicación-información, donde cada vez es más difícil saber cuáles son las fronteras que limitan el ámbito de la comunicación.

Esto ha permitido que en los últimos tiempos grupos multimedia gigantes se hayan constituido. Donde antes podía haber un grupo importante, pero especializado en la prensa escrita u otro grupo especializado en televisión, hoy los grandes grupos mediáticos dominan o aspiran a dominar el conjunto de los sectores. Es decir, que si tienen un diario, también tienen un sitio de internet, y tratan de controlar un canal o una red de canales de radio, una red de canales de televisión, una red de editoriales de libros y, si es posible, pueden editar discos, o CD, DVD, etcétera.

Los grupos multimedia tienden ahora a dominar todos los sectores de la comunicación. Y lo hacen con esta diversidad y variedad,

pero también con la particularidad de que si antes estos grupos eran el origen de la comunicación, desde hace quince años se ha producido esta revolución digital que permite a grupos industriales que no tenían nada que ver en principio con la comunicación, o a grupos ligados a sectores tecnológicos, muchos de ellos vinculados a la industria del intercambio y difusión de mensajes, confluír en la comunicación. Es decir, hemos visto llegar industriales de la informática, de la electricidad, de la telefonía, y de otros sectores muy alejados como la construcción. Un ejemplo de ello es Silvio Berlusconi, que en principio era esencialmente dueño de una empresa de construcción y que, poco a poco, mediante la ambición de controlar televisiones locales, en barriadas construidas por él, pasa a la publicidad, después a la comunicación, y de allí, en tercer término, a la política.

Estas confusiones permiten la atracción de grupos industriales que vienen a la comunicación, esencialmente, porque hoy la comunicación es una materia prima estratégica. Quizás la materia prima estratégica de esta era digital que vivimos. La comunicación permite la edificación de fortunas colosales. No es extraño que entre las personas más ricas del mundo figuren personalidades ligadas a la industria de la comunicación o del sector tecnológico de la información, como por ejemplo Bill Gates o Carlos Slim. Pero vemos grupos que llegan a la comunicación como General Electric, o en Francia grupos como Vivendi, especializados sobre todo en la distribución del agua, o grupos como Bouygues, de la construcción de obras públicas, puentes, autopistas, etc.

En el espectro de la estructura internacional de la información y en esa dinámica de concentración de medios, en los últimos tiempos se han producido una serie de movimientos de adquisición o de tentativas de adquisición, hacia los sectores de la información económica. Por una parte hemos visto como Rupert Murdoch trata de hacerse con el control de *Dow Jones*, y controlar así el periódico *The New York Times*, pero también hemos visto cómo la Agencia Reuters, actualmente la principal agencia de información económica, acaba de ser comprada por un grupo canadiense. En Francia, en este momento, uno de los principales multimillonarios franceses, Bernard Arnault, está tratando de comprar el principal periódico económico que pertenece al grupo británico Pearson, *Les Echos*. Es

decir, estamos viendo cómo hay voluntad de controlar la información económica, lo que en mi opinión justifica este análisis de que los grupos industriales quieren dominar el sector de la comunicación con el objetivo de naturalizar y banalizar sus actividades en otros sectores. Porque una de las preguntas que podemos hacernos es: si hay muchos periódicos en crisis, y en particular la prensa diaria está padeciendo quizás su peor momento de la historia por el desarrollo de internet y la prensa gratuita, ¿por qué estos grandes grupos quieren comprar periódicos? Porque en realidad el periódico les da acceso a la posibilidad de tener una presencia fuerte en el sector ideológico, es decir, en la empresa de creación de consentimiento, como diría Chomski, de nuestras sociedades y estar presentes en el sector económico. Es una manera también de defender sus propias posiciones como grupo económico en ese sector.

No nos olvidemos que la globalización significa también una redistribución de los poderes, que con la globalización, como dinámica principal de nuestro tiempo, el poder económico, y en particular el poder financiero, es el primer poder. Y el segundo poder de nuestro tiempo es el poder mediático. La articulación del poder financiero con el poder mediático crea la pareja de poderes dominantes en nuestra época. En otras épocas, podría ser la feudalidad y la iglesia; o podría ser la clase obrera y el partido comunista. Pues hoy tenemos al poder financiero y al poder mediático dominando nuestro tiempo. El poder político no es más que un tercer poder.

Daba antes el ejemplo de Berlusconi. Entonces ese mismo esquema es el que encontramos hoy día en muchos países, donde esencialmente los políticos sólo son la vitrina de los poderes que dominan realmente la sociedad. Y yo creo que lo que está pasando, y lo que Murdoch está tratando de conseguir con *The Wall Street Journal* es precisamente reforzar su carácter de grupo mediático dominante del mundo, porque el grupo de Murdoch es el primer grupo mediático del mundo.

Y por otra parte, como decíamos, se produce una confusión de las esferas citadas que conduce a la victoria de la esfera de la cultura de masas sobre las demás, ya que es la que más experiencia tiene en lo que ahora pasa a ser la característica principal de la comunicación: la búsqueda de beneficio, de provecho, de rentabilidad. En la

medida en que las industrias de la comunicación van a ser ahora pensadas exactamente como empresas de otro tipo cuya obligación principal es la de satisfacer el deseo de los accionistas, de tener una rentabilidad. De ahí que esta impregnación de los medios de la cultura de masas llegue también al periodismo. Es entonces cuando la información, ya sea prensa escrita, radio o televisión, se ve ganada por criterios como la inmediatez, la brevedad, la superficialidad, el sensacionalismo, la espectacularidad, el emocionalismo, la ficcionalización, es decir, todos criterios de la cultura de masas que ahora esencialmente impregnan a la información y vemos en la información que recibimos cómo estos conceptos que acabo de señalar están muy presentes.

Y claro, es esa confusión de géneros, el hecho de que la información se haga ahora no en función de criterios como el rigor, el respeto a la verdad, la verificación de fuentes, etc., sino que se haga en función de los criterios de la cultura de masas, lo que ha provocado una serie de lo que yo llamo “descarrilamientos mediáticos”.

En muchos países tenemos abundantes ejemplos que muestran que el periodismo, hasta el ejercido por los medios más serios, no puede evitar manipulaciones, no puede evitar mentiras groseras, no puede evitar ocultaciones, no puede evitar exageraciones, invenciones, es decir, una serie de disfunciones que han permitido que, hoy día, en la mayoría de los países desarrollados y democráticos, los medios de información estén en parte desacreditados, que haya habido una importante pérdida de credibilidad. Y hay que recordar que la credibilidad, en definitiva, es el principal patrimonio del periodismo. Es sobre el principio de credibilidad sobre el que descansa la reputación de un medio de información y, en última instancia, su éxito o su fracaso económico.

Este sentimiento se ha generado en nuestras sociedades, partiendo de la constatación de que ya los medios no son fiables. Tenemos todos en la memoria lo que acaba de ocurrir hace apenas unos años, después del 11 de septiembre, en Estados Unidos, cuando se difundió la idea de que había armas de destrucción masiva en Irak y de que también el régimen iraquí y Sadam Hussein habían participado o contribuido a los atentados del 11 de septiembre, cuando hoy sabemos que eran dos enormes mentiras. Pero esas mentiras no

fueron desmentidas por los medios más serios —estoy pensando en *The New York Times* o en el *Washington Post*— sino que al contrario, estos medios ayudaron a hacerlo creer y, en definitiva, hubo poca oposición para que los Estados Unidos tomaran la decisión, a pesar de la reserva del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de invadir Irak y de verse involucrados en esta situación que conocemos hoy tan desastrosa. Los medios no ejercieron su función de verificación de una información y sobre todo de informaciones que iban a dar paso a la crisis más importante que puede conocer un país, una democracia, que es la guerra.

De ahí ha surgido un sentimiento colectivo de inseguridad: la inseguridad informacional. Hoy en muchos ciudadanos existe la idea de que al no ser fiable la información, cuando nos llega otra no estamos seguros tampoco de que sea cierta y, por consiguiente, se está extendiendo esta idea de que los medios mienten, de que la verdad está oculta. Por ello surgen toda una serie de rumores en torno a distintas informaciones que circulan. Pero los rumores son característicos de las dictaduras y los regímenes totalitarios, donde la información está controlada por el poder y los rumores tratan de difundir información modificada con respecto a la información oficial. En las sociedades transparentes y democráticas no debería haber rumores, porque el rumor surge cuando se piensa que la información no es fiable. Pero en una democracia no hay información oficial, hay información verdadera y no debería haber rumores. Pero sí los hay. En nuestras sociedades se ha extendido mucho lo que llamamos el complotismo, es decir, la idea de que a pesar de lo que nos dicen existe una verdad que está oculta, que está detrás, que no nos quieren dar y que evidentemente podemos contribuir a edificar. Por consiguiente, toda esta realidad de crisis de los medios está creando una crisis de credibilidad de la propia democracia y podríamos decir que es una de las debilidades principales de nuestras democracias: la debilidad en materia de información, esta idea de que los medios ya no son fiables.

¿Y por qué no lo son? Porque los ciudadanos constatan que hay muchas manipulaciones, muchas mentiras groseras, muchos silencios, etc., que aunque vivimos en países de libertad, y que hay muchos medios y que hay mucha información, en realidad lo que no

tenemos es diversidad mediática. De hecho vivimos en una democracia de las apariencias que se transforma en una especie de dictadura del consenso. Es decir, la idea de que los medios aunque sean diferentes, en realidad dicen casi todos lo mismo, que ya no juegan un papel crítico y que no constituyen en nuestras democracias un cuarto poder. Es decir, aflora la idea de que los medios, al ser propiedad de grandes grupos financieros o grandes grupos industriales, tienen como principal objetivo la obtención de beneficios. No tienen como objetivo cívico el de difundir la verdad, de difundir una idea de sociedad democrática, una sociedad con actores, con sujetos, y no con objetos, es decir, una sociedad de sujetos activos, y no de sujetos pasivos.

Este tipo de civismo no es la preocupación principal de los grupos mediáticos, al contrario. En un momento como el actual, en el que la característica principal de nuestro tiempo es la globalización neoliberal, es decir, el fenómeno de globalización económica, estos grandes grupos defienden y difunden la idea de que esa globalización es buena para todo el mundo, tiene que ser buena. Y al insistir en este discurso, de que la globalización sólo puede ser buena, de que la globalización no tiene ningún aspecto negativo, transforman el aparato mediático de información en una especie de aparato ideológico.

En consecuencia, los grandes grupos están transformando a los medios de comunicación e información, a pesar de que existan muchas excepciones, en la herramienta ideológica de la globalización, y están tratando de crear un consenso positivo, un consenso de admisión de los valores y de los criterios de la globalización. De ahí que muchos ciudadanos estimen que los medios no cumplen hoy con su misión de ser un cuarto poder.

Recordamos que esta expresión de cuarto poder surgió en Francia a finales del siglo XIX, con el asunto Dreyfus. Dreyfus era un capitán del ejército francés, que fue acusado de espionaje en favor de Alemania, y degradado del ejército y condenado a cadena perpetua en un penal en la Guayana francesa. Pero en realidad se descubrió al cabo de cierto tiempo que esa condena no estaba basada en pruebas reales, sino que simplemente era una actitud basada en el antisemitismo que empezaba a desarrollarse en Francia en ese momen-

to, en particular entre las élites, y al ser judío el capitán Dreyfus, se había querido impedir que los judíos ingresasen en el ejército, que se consideraba debía estar reservado únicamente a los ciudadanos de plena pureza étnica. Este hecho fue denunciado, esencialmente, por una serie de intelectuales, en particular por el escritor Émile Zola. De ahí empezó a surgir esta idea de que los intelectuales usaron la prensa para poder contradecir y oponerse a la justicia. La justicia que es uno de los poderes normales del Estado. Montesquieu había definido a la democracia, a la República, como un sistema político que descansa en tres poderes, el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. Pero en el caso Dreyfus quedaba demostrado que los tres poderes podían actuar perfectamente y, sin embargo, cometer injusticias. Entonces, para el buen funcionamiento de la democracia, en realidad, se necesita un cuarto poder, que viene a corregir las disfunciones que se puedan producir en los tres poderes. Porque claro, lo que la prensa descubre regularmente es que la democracia no es un sistema perfecto, sino que es el menos imperfecto de los sistemas políticos. Por ejemplo, hubo democracias, como la francesa, que fueron países coloniales y colonizaron, hubo democracias como la británica o la americana, que aplicaron la esclavitud y practicaban la esclavitud, lo cual es un crimen contra la humanidad.

El problema es que hoy el cuarto poder no está funcionando. De ahí que surja esta reflexión no sólo sobre la necesidad de repensar la información, sino también sobre la necesidad de repensar la democracia. Y por eso, en el marco del Foro Social Mundial, hemos pensado en reflexionar sobre la comunicación, partiendo del principio de que la comunicación no es un instrumento neutro que permite a organismos pensar, expresarse, enviar mensajes, etc., sino que la comunicación es uno de los lubricantes principales del funcionamiento de nuestras sociedades modernas. Y este lubricante, que además es una materia prima que interesa a los grupos económicos, no es transparente, puede difundir la ideología de nuestro tiempo como otros órganos lo difundieron en otro momento.

Por eso, el Foro Social Mundial, como foro sobre la situación actual del mundo y manifestación colectiva crítica hacia la globali-

zación neoliberal, era objeto de una cobertura mediática muy particular, es decir, de una cobertura agresiva, folklorizadora, que buscaba sencillamente ningunear el fenómeno del Foro Social Mundial, partiendo del principio de que lo que no citan los medios prácticamente no existe. Entonces, a partir del análisis de aquello que el primer Foro Social Mundial había dado como contenido mediático, decidimos abrir un frente de reflexión, un frente teórico sobre la información, como actitud hoy día necesaria, para seguir pensando en la complejidad de nuestra sociedad. Y sobre esa base, partimos del principio de que el cuarto poder no funcionaba y que era necesario crear un quinto poder. Un quinto poder en el sentido de que era necesario que los ciudadanos se movilaran para reflexionar ellos mismos sobre la comunicación, para que los ciudadanos creasen un movimiento en torno a lo que hemos llamado el Observatorio Internacional de los Medios, para poner en crisis a la información. Hoy constatamos que el sistema mediático lo juzga todo, aprecia todo, pero no se juzga a sí mismo, o crea muchos obstáculos a aquellas y aquellos que quieren reflexionar sobre el sistema mediático. Partíamos del principio de que el sistema mediático se autoprotege, es el único sistema sin contrapoder. El poder político tiene el contrapoder de la oposición, cualquier poder tiene un contrapoder hoy día, y sabemos que ese equilibrio es el que define mejor a las sociedades democráticas avanzadas, menos el sistema mediático que tanta importancia tiene y que no tiene contrapoder. Era, por consiguiente, indispensable crear un contrapoder.

Ese poder sería la movilización ciudadana. Efectivamente, este quinto poder ciudadano haría la función de lo que seguimos llamando el cuarto poder hoy en día incompleto desvitalizado. Este quinto poder¹ debería ser conducido esencialmente por tres categorías de ciudadanos, sin jerarquías. Esencialmente, por una parte, por los propios periodistas, en activo, jubilados o jóvenes. Muchos de ellos tienen una situación muy delicada, ya que se encuentran la

¹ En internet se puede encontrar un texto de Ignacio Ramonet titulado «El quinto poder», <http://www.lemondediplomatique.cl/El-quinto-poder-htmel> [Nota de la edición].

mayoría de ellas y de ellos trabajando en un sistema mediático del que saben todos los defectos, pero al que no pueden denunciar porque tienen que seguir ganándose la vida. Aunque hay una conciencia del mal funcionamiento de los medios, muchos periodistas son cómplices, aunque no lo deseen. La posibilidad de reaccionar es integrarse en un quinto poder.

El segundo grupo que integraría este quinto poder es el sector universitario, profesores y estudiantes de comunicación. Es decir, pienso que no se toma en cuenta intelectualmente o teóricamente cuando se discute de comunicación, el hecho de que hoy día, no hay universidad, prácticamente en el mundo, que no tenga una sección de comunicación y de información muy desarrollada. Y esos departamentos de comunicación e información, esas escuelas de periodismo, etc., han desarrollado un saber, un conocimiento extraordinariamente fino, sofisticado, profundizado, sobre los mecanismos de funcionamiento de las comunicaciones. Ese saber acumulado, que es un tesoro considerable de conocimiento, no se está utilizando.

El tercer grupo, evidentemente, es el conjunto de los ciudadanos que son consumidores, por definición, de medios y que en tanto que consumidores, no están satisfechos de lo que consumen. Se está esperando que surja en nuestras sociedades, en el sector de la información, lo que hemos visto surgir en estos últimos años en el sector de la alimentación. Curiosamente, la alimentación que es hoy en día tan abundante en los países ricos, y tan variada, tan diversa, también tiene riesgos de consumo, procura enfermedades como la obesidad, enfermedades cardiovasculares, etc. Muchos de los productos que consumimos y que comemos están llenos de pesticidas, y sabemos que a veces los fabricantes no son muy meticulosos a la hora de elaborarlos. Se ha desarrollado todo un sector de prevención contra esta alimentación de masas, exigiendo ahora una serie de criterios biológicos para tener un consumo alimentario más exigente. En muchos países los consumidores exigen la comida bio, los productos alimentarios bio o biológicos, que les garanticen que se han producido sin utilizar productos nocivos. Extrapolando este ejemplo al sector de la comunicación, lo que hoy día muchos ciudadanos están reclamando es que exista una ecología de la información, que exista una información biológica, es decir, que sea garan-

tizada, sin pesticidas, sin mentiras, sin manipulación, etc. Yo quiero ir al kiosco y pedir un periódico estampillado, que tenga el *label*: información bio, información garantizada sin mentiras. Pues bien, este grupo de ciudadanos es el tercer tercio de este frente que constituiría el quinto poder. Hay una posibilidad, nosotros en todo caso la estamos implementando desde el Observatorio Internacional de los Medios, para que en cada ciudad, en cada región, en cada país, etc., se cree un observatorio que someta precisamente, al resto, al conjunto de las informaciones a los criterios éticos de un funcionamiento de información riguroso, en bien del funcionamiento democrático general.

2. OBSTÁCULOS Y OPORTUNIDADES DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE LA INFORMACIÓN. POLÍTICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN. LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS

PINAR AGUDIEZ CALVO *

Como ya señalara cuando he tenido la oportunidad de reflexionar sobre este mismo tema —y anhelo—, la pertinencia y aún la preeminencia de ligar y crear lazos entre comunicación y desarrollo humano es una consideración que debemos, de modo singular, al Informe de la Comisión Internacional sobre problemas de la Comunicación, de mayo de 1980: «Procede considerar la comunicación como un elemento fundamental del desarrollo, un vector que permite garantizar una participación política real en la adopción de decisiones, una base de información central para la definición de las grandes opciones y un instrumento que facilite la clara percepción de las prioridades nacionales» (Macbride, 1988: 440). En estas décadas últimas de voracidad e impactos tecnológicos y sus consecuentes alteración y transformación social global, lo único que parece inalterable —amén del fundamentalismo del mercado y/o precisamente por ello— es aquella llamada a la urgencia de dotarnos de un sistema mundial de la información más justo y leal, y si somos severos, de un sistema mundial más justo y multilateral, desafío de la socialdemocracia cuyo «territorio estaría demarcado por las prioridades de justicia social y de solidaridad como por el imperio de la ley, la política democrática y la gobernanza económica eficiente» (Held, 2005: 42). Parece que los tiempos han cumplido de sobra con los presagios que

* Profesora del Departamento de Periodismo III de la Universidad Complutense de Madrid.

aquella Comisión estimó (sigue siendo actual e inexplorado el camino “Hacia un nuevo orden mundial más justo y eficaz de la Información y Comunicación”, antetítulo del citado informe *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e Información en nuestro tiempo*) y que a fuer de diplomacia y consensos entre los comisionados estuvo a punto de deslucir, en mi humilde opinión, la más potente de sus propuestas cual fue —sigue siéndolo— la de abordar los desarrollos individual y colectivo, local y global activando profundas políticas de información y comunicación, a la medida de las necesidades y expectativas de las comunidades.

Las políticas de comunicación y las estrategias de desarrollo, como instrumentos necesarios para la resolución de los grandes problemas de nuestro tiempo, deberían servir en primer término para que los medios de “información” pasaran a ser medios de “comunicación”. Como la comunicación presupone el acceso, la participación y el intercambio, diferentes medios de comunicación social deberían desempeñar un papel en la democratización de la comunicación. En este nivel es donde se manifiestan más claramente los vínculos entre dicha democratización y la del desarrollo. En efecto, si las políticas de comunicación deben apuntar a democratizar la comunicación y, si, por otra parte, esas políticas sólo pueden concebirse en función de su integración en unos programas de desarrollo, parece necesario asociar a los interesados a la formulación de unas y otros. Los modos de lograr que la población participe activamente en una comunicación de decisiones son muy diversos, a condición de que exista desde el primer momento una voluntad política de conseguir tal resultado [Macbride, 1988: 364].

Desde la libertad de información, máxima expresión del orden internacional surgido de 1945, hoy parece estimarse improrrogable la necesidad de tomarse el trabajo y la molestia de afianzar y dar paso a la información para la libertad como máxima expresión de un compromiso con y sobre los retos que la mundialización plantea (por acometer, entre otros, su democratización). Un *modus operandi* lo representarían las políticas de comunicación, el Informe de la Comisión Internacional sobre Problemas de la Comunicación en el capítulo de conclusiones y sugerencias así lo anota en la Recomendación 22:

Se debe fomentar el diálogo al servicio del desarrollo como elemento central de la política de comunicación y también de la política de desarrollo. La aplicación de una política nacional de comunicación debe inspirarse en tres modelos complementarios: en primer lugar, la transmisión de información de arriba a abajo, es decir, desde los responsables políticos hacia los diferentes sectores de la sociedad, con objeto de dar a conocer lo que a su juicio son los cambios necesarios de las actividades de desarrollo, las diversas estrategias y las consecuencias de cada una de ellas; en segundo lugar, un modelo horizontal en el cual la expresión y el intercambio de puntos de vista y de opiniones se efectúa entre los diversos elementos sociales y sobre las diferentes reivindicaciones, aspiraciones, necesidades objetivas y móviles subjetivos; por último, la creación de dispositivos permanentes de participación que garanticen una corriente de información de doble sentido, entre los responsables políticos y todas las categorías sociales, con objeto de definir los objetivos y el orden de prioridad del desarrollo y decidir la utilización de los recursos. Cada uno de estos modelos exige unos programas de información concebidos especialmente y que recurran a diversos medios de comunicación [Macbride, 1988: 440].

La Recomendación 22, transcrita, señala los fundamentos del trasbordo principal y primero del concepto nuevo orden internacional hacia el constructo sociedad participativa.

DERECHO Y JUSTICIA EN UNA SOCIEDAD GLOBALIZADA

Fue en 2005 cuando más de 900 personas se desplazaron desde todos los lugares del mundo a Granada para asistir al XXII Congreso Mundial de Filosofía del Derecho y Filosofía Social convocado por la Asociación Internacional de Filosofía del Derecho y organizado por el departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad de Granada, que dirige Nicolás López Calera. Analizaron los problemas del derecho y la justicia en una sociedad global. Jürgen Habermas, David Held, Will Kymlicka y otros dos centenares de firmas hicieron pública la Declaración de Granada sobre la globalización, de la que destacamos y recogemos para su reflexión estas líneas:

Sabemos que esa compleja multiplicación de los intercambios ha dado como resultado el incremento del bienestar económico y la riqueza cultural en grandes segmentos de la población mundial, pero somos también testigos de que, a su lado, una pavorosa realidad de sufrimiento, incultura y marginación atenaza a millones de seres humanos. La carencia de alimentos, la falta de acceso al agua potable, las enfermedades endémicas, el analfabetismo y las supersticiones conforman el horizonte vital de pueblos enteros. Las relaciones económicas globales entre países, grandes corporaciones y agentes económicos de todo tipo van con frecuencia escoltadas por la especulación financiera sin control, la explotación inicua de los trabajadores, la persistencia y el incremento de la ocupación de niños en labores extenuantes, la discriminación de la mujer y el despojo a pueblos enteros de parte de su riqueza natural mediante corrupciones y sobornos a autoridades políticas ilegítimas. También observamos crecientes amenazas al medio ambiente, explotación irracional de los recursos naturales y un consumo incontrolado del patrimonio irremplazable del entorno natural.

En 1960, la renta el 20% más rico de la población mundial representaba alrededor de treinta veces más que la del 20% más pobre; en 1997 era setenta y cuatro veces superior. En la actualidad, el 5% más rico del mundo tiene rentas 114 veces superiores a las del 5% más pobre, y la renta anual del 1% más rico es igual, como señalara el Informe de Desarrollo Humano de 2002, a la del 57% más pobre. «Este desfase absoluto se está incrementando con rapidez y el asunto es de gran importancia, porque refuerza las pautas de inclusión y exclusión de la economía mundial, haciendo que el abismo entre poderosos y desposeídos sea más difícil de salvar» (Held, 2005). Con demasiada frecuencia, hoy en día, la pobreza y la mala salud tienen “rostro de mujer” (como señalara recientemente Kofi Annan). El 70% de los 1.200 millones de personas que viven hoy con menos de un dólar al día son mujeres, a lo largo de un período de dos décadas, el incremento del número de personas pobres en las zonas rurales ha sido un 17% más elevado entre las mujeres que entre los hombres; y entre los 900 millones de analfabetos que hay en el mundo, el número de mujeres duplica al de hombres. En muchos de los países industrializados —añade la ONU— aumenta el desempleo y la protección tradicional contra la pobreza se ve so-

cavada por presiones sobre el gasto público y el Estado providente. En el mundo desarrollado más de 800 millones de habitantes no tienen suficiente para comer. Y más de 500 millones de personas sufren de malnutrición creciente. Más de 100 millones de sus habitantes siguen viviendo por debajo de la línea de la pobreza de ingreso, más de cinco millones de personas carecen de hogar y más de treinta y siete millones están desempleados. «Los 900 millones de personas que tienen la suerte de residir en el mundo occidental disfrutan del 86% del gasto mundial en consumo; del 79% de la renta del planeta; del 58% del consumo de energía en el mundo y del 74% del total de líneas telefónicas. En contraste, los habitantes más pobres del mundo, unos 1.200 millones de personas, tienen que conformarse con compartir el 1,3% del consumo mundial; el 4% del gasto de energía en el planeta, el 5% del consumo de pescado y carne en el mundo y el 1,5% del total de líneas telefónicas» (Held, 2005).

El nuevo sistema de relaciones económicas, sociales y culturales demanda un orden internacional nuevo. La globalización es también un proceso social con falta de control y regulación, conducido frecuentemente por poderes de escasa o nula legitimidad democrática. Hasta ahora los poderes de los Estados nacionales, al menos los Estados desarrollados, habían logrado ciertos niveles de justicia social. El desbordamiento de las fronteras nacionales y la existencia de problemas humanos graves que ya no pueden encontrar solución en el marco estatal exigen una gobernanza y unos poderes más efectivos y, sobre todo, más legítimos. La globalización es un fenómeno nuevo que ha colocado otra vez a la sociedad internacional en una especie de estado de naturaleza que necesita ser sometido a regulación. El paradigma de la democracia estatal se ha hecho insuficiente pese a que los Estados siguen siendo protagonistas del orden internacional y pueden todavía actuar eficazmente para frenar esos efectos perversos del nuevo sistema de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que se hacen realidad más allá de las fronteras estatales. Las pautas de derecho y justicia que son invocadas en las relaciones internacionales aumentan cada día su complejidad y su diversidad, pero no aciertan a incrementar su fuerza. Los organismos internacionales que las animan son incapaces de imponerlas, y sus discursos son cada vez más meras exhortaciones mientras la realidad de los intercambios internacionales tiende a hacerse impre-

visible y anómica y crecen en ella la injusticia y la desigualdad. Además, los poderes e instituciones internacionales sufren de carencias democráticas graves. Hay que fortalecer y dotar de mayor legitimidad a las instituciones internacionales vigentes, tanto las estrictamente políticas como las económicas y crear otras nuevas que sean capaces de aminorar las debilidades de los Estados democráticos ante estas nuevas situaciones sociales. Las organizaciones no gubernamentales y los grupos de individuos que conforman la sociedad civil global están cumpliendo un importante papel en la denuncia de esta realidad, pero no pueden ir mucho más allá [Declaración de Granada sobre la Globalización, 2005].

Ortega y Gasset definía la capacidad de producir efectos como Poder. Que la información es (el) poder, con los matices que se quiera, parece incuestionable. La clave pasaría, entonces, por considerar qué tipo de poder es hoy la información. Que es un poder mundial, lo sabemos. No en vano, se establece como juez y parte de la mundialización. Ahí está el concepto “Sociedad de la Información” surgido al albur de este último capitalismo, el de la transnacionalización. Que es un poder capaz de mermar y/o frenar el pluralismo, paradójicamente, lo sabemos también. Nunca el ciudadano tuvo tanta facilidad para acceder a la información, pero nunca tampoco tuvo tantas probabilidades de no encontrar respuesta a sus expectativas y necesidades más básicas y esenciales. La hiperconcentración mediática, de una voracidad y una flexibilidad extraordinarias, se somete al dictado de la rentabilidad y de la competencia. El producto es beneficio y si no lo es no es un buen producto. La lucha encarnizada de los grandes grupos lo ha sido en términos primero de diversificación en el propio sistema mediático y hoy lo es de expansión sobre el sistema mundial. Conclusión: Cada una de mis carencias se (me) constituye en (la) necesidad y cada necesidad es un (el) beneficio.

En la década de los ochenta el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación se preocupó en trazar la división Norte-Sur para constatar que en el Sur había 1 televisor por cada 500 habitantes frente a 1 por cada 3 habitantes en Europa. La proporción, obviamente, sería mayor en EE UU. Concluyó entonces que el Tercer Mundo sólo disponía del 2,5% de las computa-

doras y que la circulación de la información era cien veces superior en dirección Norte-Sur que en el sentido contrario. Y estimó que al 75% de la población mundial sólo le corresponden el 25% de los aparatos de radio, el 21% de los libros y el 15% de los televisores.

En la presente década sólo en Manhattan hay más líneas telefónicas que en toda África. Veintitrés países industrializados disponen del 62% de las líneas telefónicas, aunque sólo cuenten con el 15% de la población mundial. Por ejemplo, en Noruega y Suecia habría más líneas telefónicas que habitantes. A la par que se auguraba que para el año 2002 serían más de 40 millones los niños norteamericanos usuarios de internet y continuaban sin escolarizar 140 millones de niños y de niñas en el mundo. Cerca de 1.000 millones de personas adultas —de las que dos tercios son mujeres— son analfabetos. Sólo con que se dedicaran 6.000 millones de los 680.000 millones de dólares que se gastan anualmente en presupuestos militares a escala mundial el problema podría ser resuelto, nos dicen. En otros términos, bastaría con reducir en un punto la cantidad destinada a armamento. Como bastaría reducir en 10 puntos lo que gasta el mundo anualmente en servicios de inteligencia para erradicar el hambre de los 800 millones de personas que la padecen. En el contexto internacional, EE UU, Japón y la UE representan el 70% del Producto Bruto Mundial. Si consideramos únicamente la producción de bienes y servicios de información, el nivel de control respecto a la totalidad del planeta se eleva al 90%. Ya en 1990, como recogía la UNESCO, la economía de la información y la comunicación representaba una cifra global de negocios de 1 billón 185 mil millones de dólares. De esta cantidad, 500 mil millones pertenecían a EE UU, 264 mil millones a la UE y 253 mil millones a Japón. Sólo 168 mil millones de ese billón 185 mil millones de dólares correspondían al resto del mundo.

Traducidos al contexto mundial de la información son los gobiernos, los ordenamientos jurídicos, los organismos internacionales y supranacionales los elementos de carácter externo que si bien no se inscriben en el proceso de la comunicación social, a nivel internacional, influyen, desde fuera, en sus resultados. Su grado de influencia viene dado, entre otros, por los siguientes asuntos:

GOBIERNOS, porque bajo su responsabilidad quedan recogidos aspectos fundamentales de la información para la ciudadanía. Suya es la tarea y el deber de consolidar políticas de información y comunicación que impulsen la tolerancia e incentiven la convivencia, que velen por el sentido del intercambio en el espacio informativo —sea entendida la información como proceso, producto o recurso— y que auspicien la oportunidad de activar a su través más libertad y más desarrollo y justicia social, por un parte y, por otra, la de refundar también los valores de formación y educación de la información y la comunicación. Articular todas estas claves pone en marcha mecanismos de escucha recíproca entre gestores públicos y ciudadanos; entre instituciones nacionales, regionales y locales y ciudadanos que organicen una red de interactuaciones en los niveles político, económico, tecnológico, educativo, informativo, legal. Si la Sociedad de la Información es el punto de partida y de llegada a la Sociedad del Conocimiento no es a costa de obviar lo que dota de sentido este trasbordo: servir a la comunidad, recoger sus expectativas y estimar sus necesidades y hacer de unas y otras herramienta y recurso para la formación y el desarrollo humano, para la potenciación del talento y la creatividad profesionales, de la excelencia investigadora, de la autonomía de criterio que hace posible y eficaz el intercambio y la hospitalidad, entonces. Servir a la comunidad nos debe hacer estimar a esta ciudadanía que no quiere estar ausente porque se sabe proyectada y prorrogada en el otro (el otro en sí, ineludible para la construcción de las ideas, de los espacios, de los procesos).

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS, es así que cobra sentido impulsar cuantas disposiciones reglamentadas en corpus jurídicos, directivas formales, textos consultivos y/o vinculantes, cartas magnas se impulsen y desarrollen para amparar la libertad y el derecho a la información y la comunicación. En el artículo de Claudio Magris «¿Quién escribe las no escritas leyes de los dioses?», de 1996, pueden leer, y sería conveniente hacerlo, lo siguiente:

El Estado es un servidor del bien común, y cuando por el contrario lo oprime, la obediencia a sus leyes injustas se convierte en una culpa —en

un pecado, como dirían los teólogos— y la rebelión en un deber. Pero, para no caer en otra culpa, o sea, para no desbaratar la legalidad —insustituible tutela civil y democrática del individuo— con una legitimidad que, justamente por lo vaga y jurídicamente infundada que es, no sería más que una ideología potencialmente totalitaria como toda ideología, hay sólo un camino, recuerda Norberto Bobbio: luchar para crear una legalidad más justa sin limitarse a contraponer las “voces del corazón” a las normas positivas, sino haciendo que esas voces del corazón se conviertan en normas, en nuevas normas más justas, transformándolas y sometiéndolas a la comprobación de la coherencia lógica y de las repercusiones sociales, comprobación propia de toda norma y de su creación [Magris, 2001: 274].

ORGANISMOS INTERNACIONALES, porque la categoría de lo supranacional adquiere sentido y razón desde el valor del respeto a lo propio y particular u originario para establecer puentes de multipolaridad en un contexto transnacionalizado de la información. Agencias especializadas de las Naciones Unidas operan hoy desde la puesta en común por ligar información y comunicación a desarrollo como co(n)formación de espacios sociales de inclusión y, por ello, más habitables colectiva e individualmente. En primer lugar porque la información se establece hoy como efectiva desde una concreción crítica de la comunicación, que es reciprocidad y diálogo en permanente construcción. La información es siempre para algo y hoy, esencialmente, para el desarrollo. Un desarrollo que lejos de ser cada vez para más es para menos cada vez más.

Si la información forma parte de ese conjunto de bienes públicos (el agua, el medio ambiente, la educación, la sanidad, el espacio de frecuencias radioléctricas) *su* circunstancia es la de particularizarse como servicio público en una política de información y comunicación en adecuación con las expectativas y los intereses de la comunidad que es singularmente actuación más extensiva que hacer una referencia desde lo público a los intereses generales que, por definición, siempre resultarán particulares. Dotar de sentido de lo público a la información es una tarea pendiente como tarea pendiente (y tal vez previa) lo es abrir el debate público sobre la importancia de dotar de lo público a la información. Pedagogía a la par que buenos alimentos mediáticos en un escenario informati-

vo mundial diagnosticado (hoy como ayer) de los mismos síntomas: decidido-definido dominio tecnológico de algunas economías sobre las demás; unidireccionalidad de los mercados conducida por aquellas unidades del sistema que generan-producen-distribuyen contenidos con su consiguiente homogeneización del gusto y de los usos y consumos mediáticos; concentración de la concentración empresarial y definición del ciudadano bajo la categoría numérica de audiencias.

Tarea ímproba parece administrar un pronóstico habida cuenta de las dudas que genera referirse a este escenario mundial en términos de sociedad de la información o de sociedad del conocimiento. O tarea interesada más bien. Si somos responsables, si definitivamente mostramos nuestra necesidad de renuncia a los discursos vacíos tendremos que poner en la agenda política el tema decisivo, tal vez el único tema: ¿En qué registro y dónde queda el desarrollo en la construcción de la sociedad de la información: en el que dice mercado o en el que dice ciudadano? Si sólo eres consumidor sólo tienes necesidades mas si eres ciudadano tienes necesidades y expectativas e incluso confías que serán escuchadas.

La política es posible en la polis, más que porque se puede hablar porque se es escuchado; porque nuestros ciudadanos se disponen a escucharnos. Isegoría significa entonces que unos cuantos hombres heroicos, librándose de las cadenas de la necesidad, se comprometen a construir un espacio nuevo, nunca preexistente, en donde todos aceptan y generan por tanto esa cualidad de isegoría que consiste en el derecho a decir. Esto es lo que caracteriza el nacimiento histórico de la polis. En ese escucharse está el nacimiento del animal de polis, el surgimiento de la grandeza y ennoblecimiento de los ciudadanos. Tienen isegoría porque sus conciudadanos se otorgan entre sí la seguridad de ser escuchados con veneración, con prestigio supremo [Roiz, 2003:167].

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Held, David (2005): *Un pacto global*, Madrid, Taurus.
- Macbride, Sean (1988): *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e Información en nuestro tiempo*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Magris, Claudio (2001): *Utopía y desencanto. Historias, esperanzas e ilusiones de la modernidad*, Barcelona, Anagrama.
- Roiz, Javier (2003): *La recuperación del buen juicio. Teoría Política en el siglo veinte*, Madrid, Editorial Foro Interno.

3. MODELOS DE COMUNICACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA. EDUCACIÓN, COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL

ARIEL JEREZ *

La ciudadanía y la comunicación son campos de reflexión problemáticos en sí mismos, abocados a ser pensados conjuntamente en el marco de la llamada *sociedad de la información*. En este nuevo contexto las luchas por la ciudadanía exigen pensar, en términos analíticos y de intervención política, el papel de los medios de comunicación como mediadores fundamentales tanto en el juego político como en la conformación del imaginario de bienestar.

En el juego político las estrategias de marketing aplicadas a las campañas políticas y el aumento de la competencia en los mercados informativos vivido en las últimas décadas neoliberales no han mejorado la calidad de la información y el debate público para la toma de decisión ciudadana en el momento electoral ni tampoco han logrado estabilizar nuevos mecanismos de participación que mejoren la representación. En los medios convencionales masivos se constata que la información política está crecientemente ritualizada en una agenda estratégicamente limitada, con análisis escasamente críticos, donde nuevos géneros de infoentretenimiento banalizan y espectacularizan las malas noticias, el drama humano y las “solidaridades del corazón” que sitúan a la ciudadanía en un papel de espectador cada vez más pasivo. La información pública disponible para las grandes mayorías se ha deteriorado, lo que ha significado un retroceso en términos de *paideia política* que aleja la ciudadanía del proceso político democrático (Bennet, 2002).

* Profesor de Ciencia Política. Universidad Complutense de Madrid.

Por su parte, la creciente sofisticación persuasiva y la intensidad reiterativa del mensaje publicitario genera otros procesos de enseñanza/aprendizaje en el campo del consumo y los valores sociales. Es difícil negar la evidencia de que la expansión de la publicidad hasta los más recónditos espacios sociales pesa de manera cada vez más definitoria sobre las pautas individuales de comportamiento y en los modelos sociales de referencia. Enfrentar los complejos retos sociales y medioambientales de la globalización implica revisar las tendencias más perversas de una *sociedad del consumo*, porque como plantea Eduardo Galeano «no hay naturaleza capaz de alimentar a un *shopping center* del tamaño del planeta».

Pero si bien buena parte de la ciudadanía activa intuye estas problemáticas procedentes de los nuevos contextos mediáticos, y aprovecha los cambios tecnológicos para promover iniciativas en este campo, todavía no ha llegado a madurar una agenda de democratización de la comunicación. Con la intención de arrojar alguna luz sobre este *work in progress*, nos planteamos en un primer apartado la necesidad de pensar algunos aspectos comunicacionales de la ciudadanía, para en un segundo analizar algunas dinámicas en el marco de la globalización, para terminar señalando la centralidad de dicha agenda para los tejidos sociales que buscan seguir construyendo ciudadanía en el nuevo marco global.

UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA CIUDADANÍA Y LA COMUNICACIÓN

El discurso de la ciudadanía nace condicionado por la propia experiencia histórica que se convierte en referencia: Inglaterra. Con el telón de fondo del estudio ya clásico de T. H. Marshall, la ciudadanía es entendida como un gradual proceso de negociación de derechos en el marco de instituciones liberales y la configuración de mercados capitalistas, donde el estado benefactor se presenta como el producto histórico “moderno” para la resolución del conflicto social. Adoptamos críticamente las secuencias de un esquema en exceso eurocéntrico e institucionalista, con la intención de plantear

aunque sea sucintamente y de manera muy general la relación problemática entre movilizaciones sociales desde abajo, luchas ciudadanas y medios de comunicación¹.

Los *derechos civiles* que se configuran en la primera etapa de construcción de ciudadanía (*habeas corpus*, libertad de expresión, libertad religiosa, derechos de tránsito y residencia, de posesión, propiedad y contrato) van emergiendo con la modernidad y materializándose en los distintos territorios europeos en diferentes momentos del tránsito del feudalismo al capitalismo. Comunidades campesinas, gremios y logías urbanas buscan con su acción incidir en la negociación jurídica y social entre los principales estamentos del orden medieval, generando revueltas campesinas, urbanas y religiosas que fuerzan la cesión y el reconocimiento de derechos por parte de un poder monárquico obligado a recomponer sus vínculos feudales en el prolongado proceso de concentración de poder que acompaña la emergencia del sistema de Estados nacionales.

Los poderes políticos y eclesiales feudales embarcados en guerras dinásticas y religiosas se ven obligados a ponderar los usos coerciti-

¹ Las numerosas y reconocidas críticas al esquema de Marshall pueden agruparse en tres vertientes (Sommers, 1999) a) *Tiempo*: un análisis detenido del largo plazo del proceso que hace efectivo el ejercicio de ciudadanía lleva a valorar las condiciones locales de acceso a la esfera pública, los tejidos comunitarios y prácticas participativas de los sectores subalternos y su incidencia en las culturas e instituciones políticas locales, y no tanto el momento en el que ésta se articula constitucionalmente en el ámbito nacional. b) *Espacio*: incluso en el contexto anglosajón de referencia se puede constatar la diferencia de origen del desarrollo capitalista y la demanda y desarrollo de derechos, entre zonas pastoriles (con relaciones sociales de tipo igualitario más autónomas) y labriegas (sometidas a lógicas feudales). Lo que hace reclama una mayor atención evidente que no es simplemente el reconocimiento normativo por parte del Estado el que hace efectivo, sino las interacciones locales específicas entre tejidos familiares, asociativos y estatales que conectan ideales, normas e instituciones. Evidencia todavía más intensa si nos salimos de las coordenadas europeas, y observamos las dificultades de “transplantar” las ideas liberales en otros contextos históricos marcados por el colonialismo. c) *Agencia*: la ciudadanía no son simplemente derechos otorgados desde arriba, como pareciera desprenderse de su acepción pasiva como reconocimiento estatal derivado de una identidad nacional o sexual específica. Por el contrario, es importante entenderla como ciudadanía activa, empujada desde abajo por complejos y diversos movimientos y conflictos sociales, que logran diferentes grados de institucionalización de sus demandas (Alonso, 2007).

vos y acomodar estas demandas sociales para mantener unas lealtades básicas de las comunidades que están dentro de sus territorios. Sobre todo a partir del salto tecnológico comunicacional que se produce con la expansión de la imprenta en el siglo XVI, que implica la pérdida de monopolio mantenido por la Iglesia católica sobre el poder simbólico y cultural. En los distintos territorios, con la aparición de las iglesias nacionales que abandonan el latín y empiezan a utilizar sus respectivas lenguas locales, se promueven diversos procesos de alfabetización (que en un momento posterior implicarán distintas velocidades de circulación de las obras de la Ilustración) y se empiezan a desarrollar estrategias de narratividad cultural para imaginar las biografías de las comunidades nacionales (Anderson, 1993).

A partir del siglo XIX los ideales de libertad, igualdad y fraternidad que orientan la voluntad de cambio revolucionario del liberalismo empiezan a estabilizar un imaginario de transformación política y progreso nacional en el que se inscribe la aspiración de un estado defensor de la igualdad de derechos. La progresiva aparición y desarrollo de la prensa (según la implantación de mecanismos de alfabetización) gravita sobre la conformación de diversos formatos de sociedad civil y de cultura política, que definirán las diversas relaciones estado-sociedad en las distintas naciones. En este contexto se situaría la segunda etapa de construcción de ciudadanía en la que se consolidan los *derechos políticos*, que podría ser entendida como una agenda política postrevolucionaria de alcance transnacional que incluye derechos del hombre básicos, los civiles que han venido logrando diferentes grados de definición y de garantías en las distintas coordenadas “nacionales”, al tiempo que desarrollan las exigencias de participación política de las clases burguesas emergentes tanto en el campo del mercado como en la expansión de la administración estatal. Los derechos de reunión, de libertad de asociación y prensa y voto (censitario masculino) son demandas que orientan la amplia movilización en este periodo acompañadas del republicanismo como planteamiento de igualdad radical, y que cuentan con el apoyo del proletariado que está apareciendo con la primera fase de industrialización europea.

Es un convulso periodo marcado por dinámicas revolucionarias y contrarrevolucionarias que cruzan el sistema internacional con la

exportación ideológica napoleónica y la posterior “restauración” monárquica ya mitigada por nuevos límites constitucionales, en el que se hacen visibles nuevas articulaciones sociopolíticas: partidos de cuadros, redes de patronazgo clientelar (que si bien continúan apoyándose en la violencia privada de corte oligárquica, se modernizan con el manejo de los nuevos recursos estatales) y la contestación más o menos dialogante/revolucionaria que conforma las primeras redes sindicales que anticipan futuras demandas obreras.

Como ya se apuntó, las diversas sociedades civiles se apoyan en el desarrollo diferenciado de la alfabetización y la industria editorial de prensa (comercial, de partido o de grupos religiosos) que con distinta tirada e incidencia producen diferentes accesos al espacio público y distintas negociaciones para apoyar ampliaciones de la representación política: el emergente movimiento obrero pugna por ampliar el voto masculino y surgen las primeras reivindicaciones feministas que tendrán que ver avanzar el siglo XX para conseguir hacer su voto universal.

Los *derechos sociales* (sanidad y educación universales y vivienda) se presentan como una tercera etapa de construcción de ciudadanía concebida por buena parte de la narrativa social de la época como un producto institucional del estado de bienestar. Una lectura más problematizadora los debe contemplar como un producto histórico de un prolongado y conflictivo ciclo de movilización entre el siglo XIX y XX. Protagonizado por masas trabajadoras que crecen con el avance industrializador, en su primera fase, en los distintos contextos políticos-electorales nacionales, unas veces logra incorporarse de manera más o menos efectiva al proceso de representación parlamentaria (estrategia socialdemócrata) y otras, su acceso al estado se apoya en la impugnación revolucionaria (estrategia comunista). Ambos avances socialistas, más sinérgicos en su desarrollo continental que lo que una perspectiva histórica conjunta empañada por el enfrentamiento ideológico permiten ver, tendrían que enfrentar los procesos reactivos que adquieren forma de conflicto interestatal con los proyectos nazi-fascistas.

La recomposición capitalista ya bajo la hegemonía norteamericana tras la segunda guerra mundial, conforma distintas vías de estabilización de los sistemas políticos de las potencias europeas con

la ya clara incorporación de un movimiento obrero en los pactos neokeynesianos que producen el máximo desarrollo de inclusión social en las llamadas *décadas doradas de la sociodemocracia* (1945-1975). Si bien en los países centrales se logra apaciguar el conflicto social, en las periferias los intentos de desarrollo (puesta en marcha de planes industrializadores, de promoción de mercados internos para el desarrollo socialmente inclusivo) chocan con los reajustes neocoloniales del centro que pretenden mantener el *statu quo* libre-cambista que se beneficia de la división del trabajo internacional bajo el prisma de las ventajas comparativas (un sur primario exportador y un norte exportador de productos manufacturados). Una situación que ampliará una dinámica intervención bélica más o menos abierta u oculta, hasta hacerla sistemática, sobre los procesos de independencia en los países de Asia y África, así como en los golpes de estado que sufren los diferentes países de América Latina a lo largo del siglo xx. Por su parte, en las coordenadas de las guerras mundiales y la posterior *guerra fría*, el bloque socialista europeo queda sumergido en una dinámica política marcada por el personalismo, burocratismo y autoritarismo altamente represivo que en pocas décadas perdería de vista sus intenciones inicialmente emancipadoras.

Entre el último tercio del siglo xix y el primera mitad del xx, con el crecimiento de las ciudades, la industrialización, el transporte y las comunicaciones, surgió lo que se denominó en la literatura la “política de masas”: las poderosas centrales sindicales, los partidos de masas y las internacionales obreras, con una importante capacidad movilizadora que se apoya en la expansión de la prensa partidaria y el uso del primer medio de comunicación electrónico, la radio, en el marco de distintas redes comunitarias subculturales (fábricas, sindicatos, ateneos, casa del pueblo, iglesias, etc.). Si bien el uso de los medios de comunicación en esta primera fase del disputado periodo histórico estuvo marcado por las guerras, la crisis social, los intentos de censura y la polarización política e ideológica en el manejo propagandístico de los medios (cartelería, cine, prensa y radio), en la segunda fase tras la segunda guerra mundial, sobre todo con la progresiva implantación de los sistemas televisivos desde la década del cincuenta en Europa, se empiezan a promover acuer-

dos reguladores estatales sobre los sistemas mediáticos de telecomunicaciones.

En Europa, la hegemonía socialdemócrata acierta a formular la información como una mercancía con protección jurídica específica, de especial relevancia para el bien común y el interés general, clave para la representación de la ciudadanía en la esfera pública. En los distintos países se conforman diversas culturas profesionales y políticas al calor del desarrollo de la formación periodística dentro de las universidades y la regulación del ejercicio profesional promovida por los sindicatos del sector. Con el desarrollo del sistema público radiotelevisivo, según contextos políticos, se generan dispositivos para una mayor salvaguarda del pluralismo ideológico-informativo, de los planteamientos profesionales en pro de la objetividad y de la promoción del debate ciudadano en la esfera pública.

Si bien estas tres primeras fases de construcción de ciudadanía contempladas en el esquema marshalliano representan la secuencia el progreso constitucional (nacional, democrático y social) de los Estados de derecho modernos, la articulación institucional que consigue su desarrollo sólo se materializa de manera más o menos efectiva en los países centrales, sobre todo europeos (y no todos como atestigua el desarrollo tardío de las semiperiferias del sur de Europa: España, Grecia y Portugal). Buena parte de estos derechos sociales seguirían siendo demandados por las comunidades excluidas en un país central como Estados Unidos (afroamericanos e indígenas) y por los movimientos revolucionarios de base nacional o socialista en las periferias de América Latina, África y Asia en un nuevo ciclo de movilización que reaparecería con fuerza en las décadas del sesenta y setenta, que alcanzaría gran parte de los países centrales con la emergencia de lo que en la literatura se empezó a llamar posteriormente *los nuevos movimientos sociales* (estudiantiles, feministas, pacifistas, ecologistas).

Podríamos estar tentados de plantear una cuarta etapa de *derechos culturales* en la secuencia marshalliana que venimos siguiendo en la histórica construcción de ciudadanía, entendiendo que aquí surge el reclamo y, según contextos nacionales, la progresiva atención institucional de demandas orientadas por nuevos valores

que buena parte de la literatura asumió como “postmateriales”². No obstante, no parece oportuno contemplar esta compleja coyuntura de movilización y de reformulación de políticas de estado de bienestar de los años setenta como una nueva etapa, en la medida en que a partir de finales de esa década se transforman sensiblemente los contextos políticos locales y globales. El diagnóstico del poder corporativo y gubernamental global (la comisión Trilateral) de «crisis de gobernabilidad por exceso de demanda» (1975), y el pronóstico neoliberal que se articula a partir de los años ochenta, hizo evidente que los derechos históricamente conquistados pueden ser reversibles y el futuro democrático de la ciudadanía a nivel global reclamará enormes energías sociales para su eventual construcción. Es una problemática que abordamos en el siguiente apartado, pero respecto a los procesos de comunicación social conviene apuntar dos cuestiones de enorme trascendencia política.

Primero, la rápida expansión de la comunicación televisiva y la industria publicitaria a ella vinculada estructuralmente están en la base de la emergencia de la sociedad de consumo que el capitalismo fordista expande como modelo global en las coordenadas de la guerra fría. La nueva realidad del consumo y la menor conflictividad social incluso en Europa permiten una disminución de la confrontación ideológica que transformará los partidos políticos en su búsqueda de unos electorados más volátiles. Los viejos partidos de

² La presunta postmaterialidad se derivaría de que el conflicto planteado por los “nuevos” movimientos sociales no estaría ya enmarcado en la pugna del “viejo” movimiento obrero (de corte salarial y fiscalmente redistribucionista), sino que su búsqueda de la igualdad se reclama como derecho a la diferencia. Concebido por parte de la literatura como una lucha emancipadora en el campo de los valores contra la dominación y el autoritarismo (de las autoridades académicas, del patriarcado, del estado belicoso, del productivismo consumista), en buena medida la dinámica de estos movimientos queda desvinculada de los momentos de crisis que se expandieron desde el año 68, donde en muchos casos sí estaban vinculados a demandas de los trabajadores, sobre todo en el tercer mundo. Y sobre todo ignora que su desarrollo impenablemente tiene una dimensión “material”, sean los fondos requeridos por la más mínima iniciativa en el campo de la igualdad de género, o en las implicaciones de cualquier reconversión orientada por valores ecologistas o pacifistas en la economía) (Alonso y Jerez, 1997).

masas ya habían desarrollado estrategias *atrapatodo* que reducían sus perfiles ideológicos y seguirían desarrollando una constante profesionalización —en buena medida marcada por la nueva lógica mediática de la política— que los llevará a desarrollar cada vez más una lógica cartelizada para mantener su monopolio de recursos estatales (Katz y Mair, 2004).

La cultura del crédito de la industria bancaria, las modas impulsadas por la industria publicitaria y el desarrollo de la industria cultural del espectáculo fagocitan rápidamente la revolución cultural de los *felices setenta* y la ponen al servicio de nuevos estilos de vida centrados en el consumo, que ignoran la cultura del trabajo y el ahorro presente en la fase previa. El “modelo liberal” de desarrollo de la comunicación televisiva promovido a nivel global por el liderazgo de EE UU, que en aquel país se sustenta sobre actores comerciales, reclama “desregular” los mercados para expandir su modelo de libertad y enriquecimiento en el mundo. En este sentido, los sistemas públicos de radiotelevisión existentes en la mayoría de los países europeos se verán en los años ochenta obligados a abrirse a los canales privados comerciales, y con el progresivo desarrollo tecnológico de la revolución digital de la década de los noventa, pasarán a ser cada vez más residuales en una *videoesfera* ampliada por cada vez más canales y pantallas (cable, satélite, pago por visión, videoconsolas, ordenadores, etc.). Por su parte, el nuevo contexto financiero y tecnológico favorece los procesos de concentración que desembocan en el conglomerado multimedia, y que progresivamente irán condicionando los mercados y, particularmente, la supervivencia de los medios críticos (sobre todo de prensa).

El nuevo *hiperconsumismo* promovido en conglomerado multimedia podría leerse como una *paideia ideológica perversa*: el nivel y estilo de vida de los centros que son “mostrados” al Sur con el imaginario cinematográfico y publicitario no son viables para todo el mundo, y, por lo tanto, son fuentes de crecientes conflictos. En el extremo, el proceso de calentamiento global es una de las evidencias del papel jugado por la mayoría de los medios convencionales en una crisis de múltiples dimensiones, con una estrategia que se puede considerar de *ignorancia activa* en su rentable promoción de la *sociedad publicitaria del espectáculo*.

Una segunda cuestión a destacar es que al final de ciclo de movilización de los sesenta-setenta se llegó a producir una primera contestación al estatus comunicativo global de la mano de los gobiernos progresistas de países del tercer mundo *no alineados* y de los sectores más avanzados de la socialdemocracia europea, planteando esta problemática comunicativo-cultural en el propio entramado de Naciones Unidas. El llamado Informe McBride de la UNESCO, titulado «Un solo mundo, múltiples voces» (1980) constituye un hito histórico que ha dejado una “marca” diferente en la memoria de las distintas generaciones y nacionalidades de analistas y activistas mediáticos del sur y del norte. En el complejo marco de la guerra fría se llegó a reclamar junto a un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) un *Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación* (NOMIC) como parte de un nuevo modelo de desarrollo³. Dentro de este proceso, aunque con relativa autonomía en los departamentos dedicados a la educación en la UNESCO, se promovía la necesidad de la *educación para los medios de comunicación* y la alfabetización audiovisual con distintos énfasis críticos, sin duda una cuestión fundamental, todavía pendiente.

La contrarrevolución neoliberal impulsada desde inicios de los años ochenta por los gobiernos Reagan y Thatcher, con la complicidad de las dictaduras que desde 1973 se implantaban en América Latina y en el mundo árabe, acabó este primer intento transnacional de democratizar la economía y la comunicación internacionales. Se ponía en marcha el proyecto desregulador y concentrador de la economía que llevaría al mundo a la actual situación de insostenibilidad social y ambiental, hoy naturalizado bajo la idea de la globalización.

³ En el marco de la ONU se cuestionaba el nuevo colonialismo cultural promovido por las industrias informativas y culturales transnacionalizadas por atentar contra la diversidad y la identidad de los pueblos del sur. Este cuestionamiento culminaba con este Informe que se proponía regular un amplio programa de iniciativas en el campo de las tecnologías de la comunicación, las industrias culturales e informativas.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

El éxito en España del libro *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político* de George Lakoff fue una muestra más de cómo existe un renovado interés por el campo de la comunicación. En este sentido, el neurolingüista progresista norteamericano, implicado en los entramados civiles que resisten la hegemonía neoconservadora de las últimas administraciones republicanas, nos ayuda en esta reflexión por tres motivos:

Primero, por destacar la importancia del modelo teórico del *frame analysis* (análisis de los marcos discursivos y los procesos de enmarcamiento) para investigar los medios de comunicación y su articulación con las estrategias informativo-políticas. Plantea de manera muy sugerente que en EE UU la metáfora familiar se despliega en el conjunto de la comunidad nacional, produciéndose una lucha entre los marcos del *padre estricto vs padre protector*. Explica cómo los marcos discursivos organizan las maneras de ver y entender el mundo, organizando esquemas reductores de la complejidad que permiten a los ciudadanos individuales tener una referencia del orden social sobre el que actuar.

El éxito de los neoconservadores ha sido conectar la dimensión familiar del imaginario nacional norteamericano (*padres fundadores, hijos de la revolución americana, mandar nuestros hijos de defender la patria*) con su propuesta política⁴. La conexión de marcos la sintetiza en una narrativa del *padre estricto* que plantea que: 1) el mundo es un lugar hostil y peligroso; 2) los niños pueden ser tentados y sucumbir al mal si no interviene la autoridad que vela por el bien; 3) la autoridad tiene que utilizar el castigo para generar la disciplina interna/moralidad que 4) garantiza la supervivencia en la medida en que consigue la autosuficiencia y la persecución del interés pro-

⁴ Habría que añadir que religiosa en su formato neocon: “dios” no deja de ser el más alto *padre estricto* de la jerarquía (figura en el dólar: *in god we trust*) y cabe recordar el peso del imaginario religioso en la *doctrina del destino manifiesto* presente de distinta manera en el pensamiento político de las elites norteamericanas.

pio. Si esto no se logra en la etapa infantil (aquí entra la política), 5) se tiene que castigar quitando apoyos y obligar a enfrentar la naturaleza intempestiva y cruel del mundo (la competitividad del mercado) porque los programas sociales “envician” y mantienen a la gente en la dependencia. Por lo que 6) el gobierno se debe limitar a proteger la nación, mantener el orden y administrar justicia (castigos) y garantizar el comportamiento ordenado y la promoción de los negocios.

Por el contrario, el marco de *padre protector* se incardinaria en la confianza mutua, en la posibilidad de diálogo y cooperación, en la deliberación crítica, la empatía emocional, la igualdad entre géneros y la consiguiente acción gubernamental para la protección pública (social, ambiental, del consumidor, de los trabajadores...). Al centrarse el análisis en la hegemonía ideológica neoconservadora, con interesantes ejemplos de exitoso enmarcamiento de sus iniciativas políticas, el análisis del marco del *padre protector* está menos desarrollado y es más difuso. No obstante, es suficiente para visibilizar el principal marco de la disputa, “mano dura” vs “diálogo” para enfrentar los problemas del mundo.

La segunda razón para valorar la importancia de este trabajo radica en que hace manifiesta la dinámica comunicacional de esta nueva hegemonía política neoconservadora, que se apoya en el uso estratégico de *think tanks* masivamente financiados por las empresas multinacionales desde los años setenta. En estos *tanques de pensamiento* se desarrollan la investigación y los planes de acción para ganar influencia político-ideológica, planificando detalladamente su intervención en el campo de la comunicación y la cultura. No dejan de ser nodos de redes más complejas cuya acción está concertada con las *campañas de lobbying* que desarrollan en el ámbito de gobierno y las instituciones políticas empresas de relaciones públicas, que cuentan en plantilla con ex políticos de distintos gobiernos, instituciones multinacionales y ex ejecutivos de las empresas crecientemente transnacionalizadas. En el marco de la hegemonía neoliberal al tiempo que eran marginados los actores sindicales centrales en el anterior pacto neokeynesiano, ganaban centralidad público-informativa los grandes empresarios corporativos, referencia clave en el nuevo contexto mercantil marcado por la competitividad in-

ternacional y el ajuste del estado a una nueva estrategia *onegizada* de solidaridad privada ⁵.

No obstante, con el transcurrir de las dos décadas neoliberales de los años ochenta y noventa, los desequilibrios producidos por este proyecto global empiezan a ser cuestionados. Los movimientos alternativos empiezan a denunciar el *poder de las marcas*, por su capacidad de distorsionar y corromper el debate y las decisiones del proceso democrático (Klein, 2001). No por casualidad la sugerente imagen de *No Logo* planteada por esta autora canadiense se sitúa en la estela de la actividad de denuncia “por reenmarcamiento” iniciada por los movimientos anticonsumistas, que ponen en evidencia la distorsión cultural que operan las técnicas persuasivas desde el punto de vista de la construcción de sentidos (individuales y colectivos) y la responsabilidad socioambiental. Tampoco es por casualidad que este libro viese luz tras el primer ciclo de protestas globales contra las instituciones transnacionales (las grandes movilizaciones se inician en Seattle en 1999 contra la Organización Mundial del Comercio [OMC], seguirían en Praga en 2000 contra el Banco Mundial [BM] y en Génova contra el G-8 en 2001: tras los atentados del 11-S, las políticas “antiterroristas” han logrado mitigar las dinámicas del movimiento) que pudo plantear un marco contrahegemónico tan básico como “otro mundo es posible”.

Una tercera cuestión importante a subrayar del trabajo de Lakof es la necesidad de reconocer la diversidad de *familias protectoras progresistas* y trabajar para integrar sus distintas perspectivas y énfasis en una estrategia política y de comunicación en torno a valores protectores, coherente como para que pueda ser comprendida y valorada como una propuesta alternativa viable ⁶. El autor no avan-

⁵ El ambiente de cinismo intelectual y emocional en el que se desarrolla el proceso creativo de la comunicación publicitaria al interior del mundo empresarial, lo refleja la también exitosa novela *13,99 euros* de Frédéric Beigberder (Anagrama, 2005, octava edición).

⁶ En este breve trabajo, Lakof se limita a identificar los distintos sectores políticos ideológicos con sus respectivos campos de actividad: 1) del bienestar socioeconómico, 2) de las políticas de identidad, 3) de la cuestión ecológica, 4) de las libertades civiles, 5) de los progresistas espiritualistas y 6) de los antiautoritarios.

za mucho en esta problemática ni en el análisis de cómo trabajar la agenda protectora en el marco de la globalización.

Pero en buena medida lo que plantea viene produciéndose en el marco del Foro Social Mundial, donde partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales intercambian experiencias, imaginarios y perspectivas políticas y trenzan lentamente nuevas agendas políticas que articulan lo local con lo global para promover una globalización alternativa a la del mundo de los negocios. Convendría subrayar que como fue el caso del Informe McBride, esta nueva dinámica de la sociedad civil global está siendo impulsada por los gobiernos progresistas del Sur, con la complicidad de los sectores más avanzados de la socialdemocracia europea y los movimientos sociales de distinto tipo y radicalidad del Norte y del Sur. Es sin duda una dinámica compleja y conflictiva, pero esta *globalización desde abajo* es la que (re)construye una legalidad transnacional de carácter cosmopolita que permite pensar en la construcción de una ciudadanía intercultural y ecológica para una sociedad mundial sostenible (Sousa Santos, 2007).

No cabe aquí profundizar en el complejo mapa de iniciativas políticas a tomar entre los ámbitos locales, nacionales, regionales y global para revertir los efectos más perniciosos de reformas neoliberales con la construcción institucional de una nueva gobernabilidad mundial de corte democratizador y ciudadanista⁷. Pero se puede asumir que hay una primera gran disputa sobre quién ha de pesar más sobre la conformación del orden social futuro: ¿la economía o la política?

⁷ En este sentido puede ser interesante aplicar también a nivel transnacional el esquema con que Sousa Santos (2005) plantea evaluar el funcionamiento de las estructuras estatales (trans)nacionales respecto a los procesos de 1) acumulación (más o menos mercado), 2) de hegemonía (cómo se combina la lógica dominación-legitimación: democrático-no democrático en la participativo; justo/injusto en los consumos colectivos y leal/desleal en el consumo cultural) y 3) de generación de confianza/riesgo en el cambio tecnológico y sociocultural (amigo/enemigo en las relaciones internacionales; legal/ilegal y relevante/irrelevante en las relaciones sociales; seguro/inseguro y previsible/imprevisible en el ámbito tecnológico-medioambiental).

Ello implicará revertir marcos discursivos naturalizados por la hegemonía mediáticamente reforzada de la ideología mercantilizadora neoliberal, empezando por el primer gran marco de “mercados libres” y el concomitante descrédito de lo público-estatal. Incluso metáforas en principio interesantes, al ser reiterados sin reflexión problematizadora por los medios, son fagocitados ideológicamente y pierden no sólo su capacidad de descubrir y plantear nuevas realidades, sino que terminan siendo conceptualizaciones cómplices de dinámicas perversas, como puede constatarse en el uso de determinados organismos respecto al “desarrollo sostenible”, los “biocombustibles”, la “sociedad de la información”, “responsabilidad social de las empresas”. Los marketings verdes, solidarios y responsables que presiden buena parte de las campañas públicas y del tercer sector en buena medida son parte de una estrategia anticipatoria que sustrae del debate público cuestiones que pretenden ser atendidas desde una perspectiva técnica reduccionista que niega la dimensión política de estos problemas.

Al mismo tiempo, les corresponde a las todavía frágiles propuestas contrahegemónicas plantear la necesaria recuperación de las capacidades estatales (sobre todo en los países del Sur) frente a los mercados en exceso desregulados, proponiendo regulación de mercados financieros e impuestos globales (tasa Tobin), condonaciones de deuda externa, repatriación de patrimonios públicos apropiados indebidamente por gobernantes dictatoriales, como parte de la construcción de una nueva *gobernanza* en el marco reformulado de Naciones Unidas. También se promueven desde estas redes alternativas la articulación de diálogos interculturales y democracias participativas para complementar una representación política distorsionada en los distintos niveles de gobierno local y global. Amén de apoyar el cambio de modelos de consumo energético (transporte, alimentación, etc.), así como el impulso a nuevos canales mediáticos y no mediáticos de debate y reflexión sociocultural que colaboren en la pugna por nuevos esquemas institucionales alternativos a las tecnocracias que orientan la globalización neoliberal. Lo que exige pedir al Estado, como de manera provocativa plantea Sousa Santos (2005), no sólo que sea redistributivo sino que sea también experimental.

En esta labor son fundamentales los movimientos sociales, que no en vano son considerados los “publicistas” de lo social (Gamson, 1999). En el actual contexto mediático han aprendido a moverse, y su accionar busca abrir estructuras de oportunidades informativas como paso previo a conseguir abrir ventanas de oportunidad política (Jerez, Sampredo y López Rey, 2008). Sin duda, desde el inicio del siglo XXI se ha visto cómo los entramados de la sociedad civil *glocal* han sido también beneficiarios del abaratamiento tecnológico y el desarrollo de internet, que le han permitido desarrollar nuevas estrategias periodísticas, nuevos canales de difusión e incluso nuevas estrategias de movilización electrónica y ciberactivismo. Está claro que se está trabajando mucho en potenciar metáforas creativas y nuevos marcos para el debate público, pero también es bastante evidente que apenas tienen presencia en los medios convencionales masivos donde se informan las mayorías sociales.

LA SOCIEDAD CIVIL Y LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA COMUNICACIÓN

Para abordar el reto de democratizar la comunicación se tiene que ir más allá de producir información y comunicación alternativa y plantearse también un nuevo marco de regulación para un campo altamente desregulado y mercantilizado en las últimas décadas. Para ello es necesario generar, intensificar y diversificar el trabajo en red entre profesionales y públicos aliados en las cuatro principales arenas de reproducción cultural: 1) los medios de comunicación, 2) los sistemas educativos, 3) las industrias culturales y 4) las políticas sociales y culturales. En el cruce es donde cabe promover acciones de protesta y propuesta en torno a una nueva agenda política-mediática dirigida a visibilizar *la problemática de los medios y la cultura publicista del espectáculo* con un plan de trabajo para avanzar la agenda de transformación que se viene apuntando. Sin poder aquí profundizar en las múltiples aristas de esta reflexión, cabe al menos señalar algunas cuestiones generales sobre cada uno de ellos.

En el ámbito de los medios de comunicación

Los profesionales socialmente comprometidos del periodismo (presente en los medios públicos, pero también en los comerciales y cada vez más en el periodismo social-participativo que se desarrolla en diversos entramados sociales) son clave para evidenciar la dinámica mercantilizadora y banalizadora que deteriora la información pública, para denunciar sus consecuencias antidemocráticas y para generar legitimidad en esta agenda de democratización.

Mucho cabe hacer en torno a sus asociaciones profesionales y gremiales, tanto para contener los nuevos imperativos mercantiles que pesan sobre su trabajo (precariedad laboral, vetos informativos de los patrocinios publicitarios, cláusulas de conciencia) como para promocionar debate e iniciativas sobre el proceso de deterioro de la información pública junto a entramados del tercer sector (actividades litigantes ante el incumplimiento de la legislación reguladora del sector: potenciar la puesta en marcha de normativa y consejos reguladores, así como por una nueva definición de la función y los contenidos de los medios de titularidad pública, con particular atención a *derecho de acceso* de los grupos sociales relevantes). También cabe avanzar en la construcción de espacios periodísticos aprovechando las sinergias que puede haber entre medios comerciales y alternativos, potenciando las redes de traductores y analistas mediáticos para construir agendas informativas temáticas y territoriales de alcance *glocal*, que busquen conectar los distintos espacios ideológicos de las fuerzas progresistas. Uno de los principales retos actualmente en proceso es sistematizar de manera integrada la información sobre las críticas y propuestas amalgamadas en torno al Foro Social Mundial.

En el ámbito de las industrias culturales

Las gentes comprometidas dedicadas a la creación y la promoción artística en la industria cultural tienen un importante protagonismo cultural como educadores sentimentales, impulsores de parámetros

estéticos y éticos y constructores de símbolos para la reproducción de la memoria y de las identidades colectivas. En este sentido, con internet y las nuevas condiciones de producción tecnológica en el mundo audiovisual pueden potenciarse nuevos circuitos de creación y los mercados culturales alternativos a los de la cultura publicitaria del espectáculo.

En este sentido se puede mejorar el apoyo a la producción independiente y socialmente comprometida de nuevos creadores, individuales y colectivos, con recetas innovadoras público-privadas y con la reformulación de las políticas públicas y las concesiones realizadas a los organismos de gestión e intermediación de derechos (potenciando el uso del *software* libre y el *copyleft*, plazos de la vigencia de los derechos de autor, manejos de impuestos trasferidos tipo el canon sobre materiales de reproducción, etc.).

También cabe profundizar las estrategias de transferencia de capital simbólico de los creadores y artistas a las estrategias de protesta y propuesta en el campo comunicativo-cultural de las redes ciudadanas, para promover espacios mediáticos y no mediáticos (redes de centros culturales) donde desarrollar una programación cultural sistemática para una reflexión cabal sobre las problemáticas vinculadas a la comprensión de la globalización, la nueva realidad tecnológica y ecológica y la construcción de una ciudadanía intercultural. Aquí cabe destacar concretamente el campo de la ficción televisiva, donde se puede avanzar en la puesta en marcha de dispositivos interinstitucionales (ONG, tejidos asociativos, departamentos de investigación, observatorios universitarios y responsables públicos), para (in)formar a los guionistas y productores de la necesidad de “representar” los problemas sociales, en sus articulaciones *locales* y en potenciar comportamientos implicados y participativos.

En el ámbito de la educación

Los docentes, sobre todo en los sectores básicos, están abocados a enfrentar la competencia desleal de los medios en sus tareas educativas potenciando una reflexión sobre videocultura y el consumo.

Dependiendo de las redes de intercambio en que estén insertos tienen mayor o menor apoyo (institucional, ideológico, didáctico) para transmitir una curiosidad motivadora hacia el conocimiento de la realidad económica, social y política, hacia los valores éticos y modelos de comportamiento para la convivencia intercultural y la construcción de ciudadanía. A pesar de que existe una agenda bastante organizada incluso desde el entramado de la UNESCO en este campo, son pocos los países que han realizado esfuerzos serios en esta dirección de educar para los medios (alfabetización audiovisual en la educación básica y educación ciudadana para los medios en la secundaria).

En el ámbito universitario se puede avanzar en la investigación y reflexión de cómo la actual esfera mediática contribuye al reforzamiento de una estructura concentradora de poder económico y político difícilmente compatible con el desarrollo democrático. Amén de estas tareas profesionales en el campo docente e investigador, en términos de trabajo colectivo pueden desplegarse y potenciarse importantes líneas de actuación (potenciar la investigación y el análisis de las dinámicas mediáticas que pesan cada vez sobre los campos disciplinarios de las ciencias sociales; la puesta en marcha de *Observatorios de los medios y de la participación social*; elaboración con propuestas para desarrollar una regulación para garantizar el cumplimiento responsable de sus funciones; programas de prácticas en el marco de la extensión universitaria dirigida a reconectar el conocimiento universitario con la sociedad civil).

Políticas socioculturales

Las gentes que trabajan en los distintos entramados de las políticas sociales (asociaciones culturales; profesionales, asistentes y mediadores sociales, públicos y privados, vinculados a los programas públicos y/o promovidos por los tejidos del tercer sector de carácter sanitario, asistencial, de cooperación al desarrollo, a la convivencia intercultural y al medioambiente) en sus diagnósticos e intervenciones cotidianos tienen evaluaciones más o menos acabadas sobre la incidencia problemática de la actual esfera mediática y la cultura

publicista del espectáculo sobre la salud de los cuerpos, de la convivencia social y la relación con la naturaleza.

Las gentes vinculadas a las políticas culturales (programadores y gestores de centros culturales, museos, redes de teatros; promotores, sean en el ámbito estatal, autonómico, municipal) tienen la posibilidad de abrir y enmarcar debates sobre los problemas sociales derivados de una sociedad hipertecnologizada y una globalización desequilibrada que amplía las desigualdades sociales y fronteras entre los sectores sociales y los pueblos. En estos ámbitos se puede trabajar de manera estratégica y sostenida para producir una repolitización democratizadora desde estos entramados fomentando acercamiento de profesionales y programadores críticos a los entramados de asociaciones sociales y espacios culturales, impulsando debates sobre la gestión de las políticas sociales y culturales, sobre el papel de la participación en la cultura; promover la discusión en torno al sentido social estratégico de las subvenciones en los diversos campos culturales.

En estos entramados culturales es donde posiblemente se concentre la mayor cantidad de profesionales y públicos críticos, sensibles a la dinámica de creación política frente al proyecto neoliberal insostenible. De hecho, buena parte de los avances en el campo del mediactivismo y ciberactivismo que han contribuido al ciclo de movilización altermundista han partido de núcleos situados en estos ámbitos. Constituyen un entramado donde la sociedad civil progresista tiene un peso específico como para generar la energía para construir un nuevo tipo de *thinks tanks* en red desde donde se vaya dando con nuevos marcos discursivos visibilidad a la agenda de trabajo de aquellas fuerzas que buscan promover una globalización alternativa. Evidentemente no podrán contar con la masiva financiación corporativa de sus homólogos neoconservadores, pero bien pueden agrupar importantes capitales intelectuales y simbólicos, individuales y colectivos, que contribuyan a disputar su hasta ahora incontestada hegemonía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, L. E (2007): *La crisis de la ciudadanía laboral*, Barcelona, Anthropos.
- y Jerez, A. (1997): «Hacia una repolitización del tercer sector», en A. Jerez (ed.), *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*, Madrid, Tecnos.
- Anderson, B. (1993): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bennet, W. L. (2002): «La globalización, la desregulación de los mercados de los medios de comunicación y el futuro de la información pública», en J. Vidal Beneyto (ed.), *La ventana global*, Madrid, Taurus.
- Jerez, A.; Sampedro, V. y López Rey, J. (2008): *Del 0,7% a la desobediencia civil. Política e información del movimiento y las ONG de Desarrollo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Katz, R. y Mair, P. (2004): «El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos», *Zona Abierta*, núm. 108-109.
- Klein, Naomi (2001): *No logo. El poder de las marcas*, Barcelona, Paidós.
- Sommers, M. R. (1999): «La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico», en S. Lukes y S. García (eds.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
- Sousa Santos, B. (2005): «La reinención solidaria y participativa del Estado», *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta.
- (2007): «Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas», en C. Rodríguez Garavito y B. Sousa Santos (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita subalterna*, Barcelona/México, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana.

SEGUNDA PARTE

COMUNICACIÓN Y AGENDA INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

4. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN INTERNACIONAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO DE LAS NACIONES UNIDAS

MARIO LUBETKIN *

Quisiera iniciar mi ponencia a partir de la experiencia de Inter Press-Service en la cobertura de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Cronológicamente partiría de una de las últimas iniciativas, la reunión de Alcaldes en Roma en el mes de junio, analizando el proceso de los ODM a mitad del camino. Una primera conclusión fue terminante: los resultados son altamente insatisfactorios en las numerosas ciudades que participan. Los mismos responsables locales se preguntan si se puede recuperar el atraso generado y lograr todos o parte de los ocho objetivos propuestos para el año 2015.

Los mismos alcaldes señalaban que los ODM son insuficientes para resolver los problemas de dos terceras partes de la humanidad. A pesar de esto, es importante señalar que se trata del acuerdo social más importante suscrito en el año 2000 por la gran mayoría de Jefes de Estado o de Gobierno a nivel global, exactamente 189. El propio secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, sostuvo que las metas son alcanzables «si los líderes políticos adoptan acciones urgentes y concertadas», mientras que para numerosas Organizaciones No Gubernamentales (ONGD) y expertos, hay en este debate mucha hipocresía, falta de control y dispersión entre las causas que determinan la situación actual.

Algunos datos que reflejan la realidad:

— En relación al objetivo de los países desarrollados de brindar el 0,7% de su PIB para la ayuda al desarrollo, debemos re-

* Director de la agencia internacional Inter Press-Service (IPS).

cordar que apenas cinco países llegaron a ese objetivo o lo superaron (Suecia, Luxemburgo, Noruega, Holanda y Dinamarca).

- Los cambios climáticos, los desastres y el hambre han sido la razón de los movimientos del 60% de los inmigrados en los países desarrollados.
- Si sigue esta tendencia, las condiciones sanitarias serán resueltas no antes del año 2030.
- Según la Campaña Global contra la Pobreza (GCAP), se necesitan 47 mil millones de dólares para resolver los problemas de la salud, la educación, el agua y la sanidad, mientras que los gastos militares superan ampliamente el billón de dólares.
- Para resolver el problema del agua se necesitan cuatro mil millones de dólares, que es un costo equivalente al consumo de dos botellas de agua mineral por mes por parte de un ciudadano europeo. Por los problemas de agua no potable mueren al año cinco millones de personas, el 90% son niños.
- La disolución de los glaciales afectará a 200 millones de personas.
- Si no cambia la situación al año 2015, 2.170 millones de personas no tendrán servicios básicos de salud y 650 millones no tendrán agua potable.
- Como contradicción a este proceso, existe una sobreproducción de alimentos en el Norte, con ejemplos escandalosos como el subsidio agrícola que permite a una vaca del Norte recibir tres dólares por día mientras más de 800 millones de personas en el Sur viven con menos de un dólar diario. La organización Action Aid recuerda que el número de personas afectadas por el hambre creció de 850 a 854 millones, mientras que la producción de alimentación diaria puede cubrir las necesidades básicas de 12 mil millones de personas. Para algunos funcionarios de la ONU el crecimiento del hambre tiene relación con el crecimiento del mundo, pero la misma Action Aid recordaba que el 90% de los trabajadores agrícolas son mujeres y de éstas, sólo el 1% son propietarias mientras que apenas cinco empresas manejan el 90% del comercio agrícola mundial.

- Estando a mitad del periodo (2000-2015) existen 1.100 millones de pobres, 100 millones de niñas no van a la escuela, un niño muere de enfermedad cada tres segundos (si recuerdan una de las frases del concierto *Live 8*), una madre fallece en el parto a cada minuto, existen 13 millones de huérfanos por causa del sida.
- Las transferencias netas de los países pobres a los países ricos supera los 2.390 millones de dólares.
- Los países pobres disminuyen las medidas proteccionistas mientras en Europa aumentan, como recuerdan las autoridades del Gobierno de Tanzania. La organización Oxfam señala que el Norte vende el trigo a 34% del costo de su producción (por los subsidios), lo que para algunos expertos de los países desarrollados esto permite vender más barato para el Sur. Lo que se olvidan quienes piensan así, según otros especialistas, es que vender a estos precios el trigo determina el crecimiento de la pobreza en el Sur ya que el 75% de los pobres viven en zonas rurales y que representan el 80% de las personas que pasan hambre en el mundo.

Podríamos seguir con estos ejemplos, pero vayamos a cuáles fueron los resultados en estos primeros siete años: La coordinadora ejecutiva de la Campaña del Milenio, la holandesa Evelyn Herfkens, consideró que hubo avances, aunque lentos, con serios problemas en África Subsahariana —con excepción de países como Mozambique que avanzó sensiblemente en temas como pobreza y mortalidad infantil—; se avanzó en países que pusieron claras prioridades como el combate a la corrupción, la salud y la educación; se avanzó en países liberados de la deuda, como el caso de Tanzania donde un millón de niños más comenzaron a ir a la escuela; se avanzó donde se encontró un justo equilibrio entre las prioridades entre los donantes y los receptores, mientras que no se avanzó en aquellos países donde los donantes pusieron sus prioridades y los receptores no dijeron “no” a sugerencias con las que estaban en desacuerdo.

Hubo importantes avances de conocimiento de estos temas en la opinión pública mundial ante fuertes acciones de marketing global

como las que realiza el ex vicepresidente de los Estados Unidos Al Gore sobre cambio climático, o los generados por el mega concierto global de *Live 8* durante la Cumbre del Grupo de los 8, en el año 2005, pero todo con resultados muy limitados.

Según informe de ONU, en un periodo comparado cayó el hambre en el mundo, pasando del 31,6% en 1990 al 19,9% en el año 2004, y reduciéndose la cantidad de personas en extrema pobreza en el mismo periodo.

Cambian posiciones de personalidades de referencia en este debate internacional como Jeffrey Sachs, que de ser consejero de varios gobiernos en sus reconversiones neoliberales pasa a asesorar a las Naciones Unidas sobre los ODM, llevando adelante experiencias concretas en África. Mientras que en el Informe para el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala la existencia de 50 países en peores condiciones que en el pasado, argumentando que se amplió la brecha entre países pobres y ricos.

Incluso las encuestas de opinión en países del Sur sobre evaluación de resultados entre ciudadanos muestran visiones disímiles, como en el caso de Mozambique, donde el 30% de los consultados sostienen que la calidad de vida mejoró mientras que el 42% señala que todo se mantiene igual.

En la Cumbre sobre los ODM celebrada en el año 2005 en las Naciones Unidas en Nueva York, con muy pobres resultados, aparecieron países en franca mejora como el caso de China.

¿Cómo se expresó la información en todo este proceso? Pocos ciudadanos en el mundo saben qué representan los ODM, y parte de los que los escucharon alguna vez, los consideran poco atractivos, burocráticos, finalmente, grises.

Pero en España, los resultados del Barómetro realizado por la Fundación Carolina en el año 2006 aportaron señales muy interesantes. Por ejemplo, uno de cada cuatro consultados dice conocer los ODM, aunque muestran su escepticismo al logro de sus 8 objetivos. Los consultados en su mayoría tienen esperanzas de que se logre reducir la mortalidad infantil y la muerte de mujeres durante el parto.

La mayoría de los encuestados se muestra partidario en respaldar la posición del Gobierno español de aumentar la cooperación

internacional y casi un 70% se muestra a favor de que España logre llegar al objetivo del 0,7% del PIB, aunque pocos saben que actualmente se encuentra en poco más del 0,35%.

La mayoría de los consultados son partidarios de la condonación de la deuda a los países pobres, y coinciden en dar más prioridad a la lucha contra la pobreza y el hambre (objetivo 1 de los ODM), así como un mayor respeto a los derechos humanos. Crece interés en los países del África Subsahariana, cuando antes la focalización era sobre todo en América Latina.

Todo esto expresa niveles de información.

¿CUÁL FUE NUESTRA EXPERIENCIA COMO IPS?

Ustedes saben que nuestra agencia nació en 1964 para dar voz a los que no tenían voz y ayudar a crear un mejor orden informativo internacional. Tenemos un liderazgo global —como agencia de noticias— en los temas de la cobertura del desarrollo, la sociedad civil y el Sur, especialmente el impacto de la globalización.

Tenemos cerca de 500 periodistas en todo el mundo, estamos presentes en 150 países y nuestros servicios se distribuyen en 26 idiomas, ya que si no traducimos nuestros artículos, millones de personas quedan excluidas del sistema informativo, así como millones de personas visitan nuestras páginas en internet (www.ipsnoticias.net).

Por eso hemos dado importancia a los ODM, porque es parte de nuestra misión desde nuestro nacimiento. Pero se trata de informar y comunicar, o sea, activar mecanismos horizontales de interacciones entre los propios receptores de la información. Se trata de analizar los hechos como procesos y no limitarnos a los acontecimientos explosivos que fuera de contexto poco se entienden.

Se trata de colocar los temas de los ODM relacionados a la vida diaria de las personas, a su economía individual y nacional, etc.

En este marco hacemos un gran esfuerzo para que la información llegue en forma multimedial para que el receptor se sienta cómodo en leer o escuchar la misma tal como lo hace diariamente al leer un diario, o escuchar una radio.

En América Latina hemos llevado adelante un proyecto piloto de comunicación con extraordinario resultado a partir de un fuerte crecimiento de las noticias sobre estos temas, el aumento de clientes diarios, la formación de periodistas y un concurso en sociedad con el PNUD en el que se presentaron centenares de excelentes artículos periodísticos escritos en numerosos medios de la región.

Hemos focalizado la distribución de nuestra información calificada hacia dos importantes actores de los ODM, como son los alcaldes y los parlamentarios a través de boletines especializados. Debo señalar con franqueza que hemos tenido un mejor resultado en nuestro trabajo con las autoridades comunales que con los legisladores.

Además hemos potenciado un proyecto exitoso en América Latina conocido como Tierramerica (www.tierramerica.net) que es la principal plataforma de comunicación ambiental y de desarrollo sostenible existente en esa región.

De estos esfuerzos hemos comprobado que los diarios se encuentran disponibles a publicar si reciben buenas notas sobre el tema como lo hemos verificado con el aumento de nuestras publicaciones, mientras que los periodistas participan activamente de los cursos de formación, aunque demuestran fuerte desconocimiento del tema, y mucho escepticismo inicial. En internet registramos el aumento de la consulta de notas sobre estos asuntos, lo que en su globalidad nos permite concluir que si trabajamos con seriedad y profesionalidad los resultados demuestran que el esfuerzo vale la pena.

Pero a su vez hemos llegado a la conclusión de que cada uno de nuestros medios, solos, no podrá recoger los resultados deseados. Por eso hemos promovido y promovemos diálogos, encuentros y alianzas con otros medios que trabajan en la misma dirección.

Así lo hicimos en el año 2005 en la ciudad italiana de Florencia, donde juntamos por primera vez en una misma mesa para discutir las formas de informar mejor sobre los ODM a medios como Al Jazeera, RAI, Reuter, MTV, *Corriere della Sera*, radios comunitarias, TVE y otros tantos con resultados muy positivos. De la misma forma que este año reunimos en Glasgow, Escocia, a destacados medios de comunicación y líderes de la sociedad civil para intercam-

biar informaciones de cómo trabajar mejor entre estas fuentes y la comunicación periodística.

Pero no consideramos que debamos limitarnos a los medios de comunicación. Debemos generar sinergias con actores principales de la comunicación también con la Universidad, la sociedad civil y el sector privado. Un capítulo especial lo tiene la formación, y seminarios como éste, que desarrollamos en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) junto con la Fundación Carolina, van en esa justa dirección. Esperemos se mantengan ya que se trata de un gran desafío de cambio cultural y esto no se logrará de un año al otro.

5. LAS DIFICULTADES COMUNICATIVAS DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO

PABLO BASZ *

COMUNICAR PARA MODIFICAR CONDUCTAS Y MAXIMIZAR RESULTADOS EN PROGRAMAS DE DESARROLLO

La comunicación representa hoy uno de los pilares del desarrollo. El proceso de incorporar la dimensión de la comunicación en las agendas de las agencias de desarrollo ha cobrado un marcado impulso en los últimos años, a la par de la sofisticación de las tecnologías de la información y de una mayor toma de conciencia sobre el valor de comunicar: difundir no sólo hace visible nuestros logros, sino que también remueve obstáculos, reúne socios, moviliza actores, facilita la asignación de fondos y maximiza los resultados de los proyectos. En otras palabras, la comunicación es una herramienta que puede provocar la modificación de conductas; y en desarrollo político, social y económico, buena parte de los resultados se dirimen gracias a los cambios que las personas, gobiernos y organizaciones introducen en sus comportamientos y decisiones.

Una adecuada comunicación resulta entonces un apoyo esencial para la consecución de objetivos de desarrollo. Una estrategia comunicacional, compuesta por la combinación de los mensajes emitidos a través de un canal elegido para un receptor determinado, permite poner en la agenda de la opinión pública —a través de los medios, las publicaciones, las campañas e iniciativas— la magnitud de los desafíos de la pobreza, el hambre y la exclusión, de las difi-

* Encargado de Comunicaciones para América Latina y el Caribe (PNUD).

cultades de acceso a la educación y la salud para millones de personas, los avances en el tratamiento del sida y otras enfermedades, la degradación del ambiente, o la inequidad de género. La comunicación promueve la trascendencia de los objetivos de desarrollo, y presiona a los decisores en la orientación de sus políticas. La información circula en todas las direcciones, retroalimentándose, y una vez procesada puede provocar elecciones vitales entre diversas opciones y alternativas relevantes. Así como la publicidad puede instar a la compra de un producto determinado o la contratación de un servicio, la comunicación para el desarrollo puede orientar la asignación de recursos gubernamentales para un proyecto o permitir que los beneficiarios de un programa asistencial desarrollen capacidades propias.

La importancia que la comunicación ha adquirido en las últimas décadas, la determinante influencia de los medios en la formación de valores, y la impactante velocidad en la transmisión de datos y conceptos, hacen que casi ningún proceso, al menos no aquellos que requieran de cierto consenso o un determinado comportamiento social, pueda llevarse a cabo si no incluye una estrategia de comunicación.

Pero a diversos actores corresponden distintos objetivos comunicacionales, lo que conlleva a su vez diversas necesidades, estrategias e instrumentos. No es difícil imaginar que una empresa, un candidato político o una agencia de desarrollo persiguen objetivos de comunicación muy diferentes, aun cuando se asemejan en su meta de provocar una determinada conducta en el receptor del mensaje. El diverso carácter de esa conducta (comprar un producto, votar un candidato, vacunar a los hijos) hace que la publicidad y el marketing político se hayan consolidado como disciplinas específicas y diferenciadas, y que otra rama de la comunicación haya surgido para atender precisamente las necesidades de las agencias de desarrollo, la llamada comunicación para el desarrollo.

De este modo, la comunicación para el desarrollo se entiende —en una de sus posibles definiciones— como aquella actividad que busca lograr objetivos de desarrollo a través de la comunicación. Las estrategias, actividades o productos de comunicación para el

desarrollo podrán tener en algunas oportunidades un carácter más asociado a la difusión y en otros casos una connotación netamente didáctica o de *advocacy*; pero todas las veces buscará generar un cambio de conducta asociado con objetivos de desarrollo.

CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO

La comunicación para el desarrollo se inscribe claramente en el ámbito de la comunicación estratégica, desde el momento en que respalda y promueve un objetivo de gestión: la meta última de las comunicaciones es, además de difundir información, inducir y facilitar un cambio en el comportamiento de diversos actores, con la finalidad de producir determinados objetivos. Por actores entendemos tanto individuos como familias, ciudadanía en su conjunto, gobiernos, empresas o países donantes. La comunicación para el desarrollo puede entonces acompañar un proyecto ambiental enseñando a los habitantes de una población a aprovechar sustentablemente sus recursos, así como inducir a un gobierno a asignar recursos de su presupuesto a programas de desarrollo, o a una empresa a comprometerse con la responsabilidad social.

Desde esta perspectiva, podemos pensar a la comunicación para el desarrollo tanto como concepto como un área de acción. Parte de comprender que el conocimiento y la información son claves para que se aprovechen las oportunidades de desarrollo. Para ello, tal conocimiento e información deben ser comunicados eficazmente.

LOS OBJETIVOS COMUNICACIONALES DE UNA AGENCIA DE DESARROLLO

A la hora de plantear los objetivos de comunicación de una agencia de desarrollo resulta efectivo formular tres preguntas:

- ¿Cuáles son los objetivos de la agencia y cuáles los resultados esperados?
- ¿Cuáles son los principales desafíos y barreras que se enfrentan para cumplir esos objetivos y resultados?
- ¿Cómo puede la comunicación ayudar a vencer esas barreras, enfrentar los desafíos, y lograr nuestros objetivos y resultados?

De estas preguntas pueden inferirse entonces los objetivos específicos de comunicación acordes a las necesidades de cada agencia de desarrollo. Como resultado del intercambio de experiencias de diversas organizaciones pueden deducirse como una pauta general una serie de objetivos comunes:

- Afianzar el perfil y el prestigio de la agencia en tanto socio clave de desarrollo para gobiernos (relación con donantes) y sociedad civil, mediante la visibilidad de proyectos (logros), iniciativas y opiniones.
- Maximizar los resultados de los proyectos de desarrollo, mediante la inducción al cambio de conductas y la movilización de recursos.
- Consolidar la visión o el paradigma que guía el accionar de la agencia como escala de valores y referencia para sus políticas.

Estos objetivos se gestionan a su vez a través de diversas áreas de acción:

- Difusión y prensa de trabajos y mensajes de la agencia.
- Manejo de situaciones de crisis.
- Marketing.
- Comunicación para el Desarrollo *stricto sensu*.
- Asistencia a funcionarios.
- Comunicación interna en las oficinas.

LAS DIFICULTADES DE COMUNICACIÓN PARA LAS AGENCIAS DE DESARROLLO

De los objetivos generales de la agencia de desarrollo se desprenden entonces los objetivos específicos de comunicación, a los que suelen enfrentarse ciertas dificultades que atenúan el impacto de las estrategias de comunicación cuando no implican, directamente, su fracaso. La práctica y el intercambio de experiencias entre diversas agencias de desarrollo permiten sistematizar una serie de dificultades que corresponden a los diversos objetivos en comunicación.

Dichas dificultades merecen desde ya un tratamiento específico para el caso particular, pero a los fines de organizar la presentación enumeraremos las posibles dificultades junto a una breve sugerencia sobre las probables soluciones.

EL MANDATO O MISIÓN DE LA AGENCIA

Un primer requisito al iniciar la elaboración de una estrategia de comunicación para una agencia de desarrollo es lograr una comprensión a fondo y cabal de la misión de la entidad, que permita traducirse en una descripción sencilla de su mandato. Esto no siempre es fácil pues algunas agencias de desarrollo, especialmente aquellas de importancia global y gran impacto, suelen tener una misión compleja y por ende difícil de comunicar. En el ámbito de las agencias de desarrollo, aquellas organizaciones que hacen foco en una única actividad esencial, un único universo de beneficiarios o una única especialización temática, ven su camino allanado en este sentido. Así, para agencias como UNICEF (infancia), el Programa Mundial de Alimentos (PMA, alimentación) o la Organización Mundial de la Salud (OMS, salud), explicar su misión o mandato resulta más sencillo que para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, desarrollo humano) o el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, población, salud sexual y reproductiva) simplemente porque para las tres primeras sus áreas de in-

tervención o sus beneficiarios transmiten de por sí valores y representaciones de captación casi automática para la opinión pública. En otras palabras, no es necesario explicar a qué nos referimos cuando decimos “infancia”, “alimentación” o “salud”, pero ya no nos resulta tan sencillo cuando se trata de “desarrollo humano” o “salud sexual y reproductiva”, pues la audiencia, y con razón, probablemente para estas últimas definiciones exigirá algún tipo de explicación. Es esta explicación, precisamente, la que obliga a un ejercicio de adaptación o traducción: los documentos formales de la organización podrán describir de un modo preciso su mandato y misión para su constitución legal, pero a los fines de la difusión hacia la opinión pública los instrumentos de comunicación deberán traducir ese lenguaje a otro más sencillo. De este modo, “desarrollo humano”, por ejemplo, devendrá “lucha contra la pobreza” o “acceso a la educación”, conceptos y valores ya de fácil comprensión. Esta adaptación debe a su vez considerar aquellos aspectos culturales capaces de influenciar la interpretación y captación del mensaje, al punto tal de redefinir completamente su sentido original. Es sabido que las traducciones no siempre pueden ser literales, así como un mismo idioma contiene innumerables giros y expresiones que varían su significado según usos locales, y que los mismos significados pueden provocar reacciones diversas según costumbres o pautas culturales. A la vez, ante un auditorio homogéneo en ese aspecto, distintas coyunturas sociales o políticas pueden dar sentido diferente a una expresión. En definitiva, una serie de elementos que no pueden ser dejados de lado al momento de definir los mensajes y modos de dirigirse a una determinada audiencia.

RELACIÓN CON LOS MEDIOS

La relación con los medios de comunicación es compleja por definición, desde el momento en que se trata de entidades con agendas propias, que manejan una lógica y dinámica de la información y del concepto de “noticia” que difiere mucho del que tienen las agencias de desarrollo. Innumerables veces, aquello que la agencia con-

sidera una gran novedad (un proyecto que se inicia, un logro obtenido) no es “noticia” para los medios. Puede suceder que no resulte interesante desde la perspectiva periodística, o que sí lo sea pero menos que otras noticias que compiten por el mismo espacio. Inevitablemente, los encargados de comunicación de las agencias de desarrollo tienen un desafío en presentar la información en el estilo y formato más interesante para los periodistas, “vendiendo” la historia lo mejor posible y facilitando el trabajo de los medios. No hay garantía de éxito, pero tal ejercicio aumenta al menos las oportunidades. A la vez, la relación con los medios debe ser sostenida permanentemente mucho más allá del éxito en publicar o no un artículo en particular. Es con aquella relación sostenida que se construye una reciprocidad de interés entre los medios y las agencias, un interés que ha crecido últimamente. Es cierto que los temas de desarrollo no figuran entre los más publicados por los medios; frente a las categorías clásicas del periodismo gráfico (política, economía, internacionales, deportes, espectáculos, etc.), la cobertura de asuntos ligados al desarrollo ocupan menos espacio. Pero también es cierto que este espacio ha aumentado considerablemente en los últimos años: pobreza, inequidad, acceso a la educación, derechos de género o ambiente son hoy temas mucho más recurrentes. Las agencias de desarrollo tienen parte del mérito por este creciente interés, así como gozan de una oportunidad de mayor visibilidad. Pero la competencia con otras áreas de información se mantiene, así como se ha multiplicado la competencia entre las mismas agencias por difundir sus actividades.

PUBLICIDAD

Las agencias de desarrollo suelen no echar mano al potente recurso de la publicidad. La mayoría de las veces la traba es el presupuesto: tanto la producción de material publicitario como su difusión en medios masivos (televisión, radio, revistas y diarios de gran tiraje, vía pública, internet, etc.) excede los presupuestos para comunicación. Esto implica una gran desventaja desde el momento en que las

marcas que operan en el mercado saturan a la audiencia con emisiones que poco margen parecen dejar para otro tipo de mensajes.

Otras veces el obstáculo no es estrictamente presupuestario, sino de “principios”: la agencia tiene fondos para publicidad, pero considera no pertinente a su imagen, dado sus fines, ingresar en el mercado de la publicidad, a priori asociado a otro tipo de bienes o servicios. Sin embargo, ambas trabas son a cierto nivel subsanables. Las alianzas con productores (directores, publicistas, productoras, diseñadores, imprentas, etc.) y medios suelen abrir las puertas para la publicidad; el ámbito de la publicidad y los medios frecuentemente se muestran permeables e interesados por compartir junto a las agencias de desarrollo diversas iniciativas de difusión de mensajes de bien público. Se trata entonces de identificar los socios más convenientes, invitarlos y ofrecerles como retribución su propia visibilidad. Decenas de empresas ceden recursos (trabajo y espacio en los medios) por causas que consideran justas, asociadas a los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, la educación, salud o justicia, acompañando los mensajes con su propia firma. Muchas veces, ni siquiera eso: la empresa acompaña la propuesta de un modo anónimo, sólo por apoyar la causa. El PNUD, UNICEF y varias otras agencias de la ONU pueden dar cuenta de innumerables ejemplos de alianzas en este sentido. Respecto al “principio” contrario a la publicidad, se trata de cierta resistencia que tiende a ceder a la vez que las agencias van descubriendo la importancia de comunicar y dar visibilidad a sus acciones. A la par de un mayor acercamiento al sector privado, con quienes se construyen cada vez más alianzas en los más diversos temas, las agencias de desarrollo van reconociendo la eficacia de la publicidad.

CREDIBILIDAD

Todas las entidades, tanto públicas como privadas, lidian con la necesidad de resultar creíbles. Sin embargo, las empresas que venden sus productos o servicios a través de la publicidad aprovechan el amplio margen que, casi por definición, ofrece el lenguaje publici-

tario para la fantasía y la relación de aquellos productos o servicios con un gran número de potenciales beneficios, vinculados ya sea a la satisfacción, la conveniencia, el placer, el prestigio u otros valores. Pero las agencias de desarrollo, en cambio, aun si participan de campañas publicitarias no gozan de ese margen. Su propia misión, su razón de ser, las obligan a un manejo cuidadoso de sus mensajes, del lenguaje, de su comunicación, de un modo estricto y limitado a sus objetivos y tareas. Este lenguaje de claro tenor institucional, en competencia con el imparable bombardeo de mensajes que llega desde los medios (incluido internet), corre el franco riesgo de resultar falto de atractivo. Se presenta entonces el desafío de narrar las actividades y los mensajes de la institución con un tono que despierte interés, pero resulte a la vez creíble. La “propaganda” o el mero marketing, desprovistos de contenidos sensatos, pueden resultar negativos a la imagen y credibilidad de la organización. Es entonces fundamental mostrar logros y que éstos representen en la mayor medida posible un impacto en la vida de alguien. No hay publicidad —salvo alguna muy original excepción— que reconozca las fallas o falencias del producto o servicio que vende. Pero la comunicación institucional, y más específicamente la comunicación para el desarrollo, puede reconocer las dificultades de la institución que promueve, y tal actitud puede devenir finalmente en una mayor credibilidad. El ámbito del desarrollo se define por sus dificultades; dar cuenta de ellas es también un modo de resaltar los logros.

Otro aspecto esencial en términos de credibilidad tiene que ver con la transparencia y rendición de cuentas. Si bien los niveles de accesibilidad a la información corporativa son decididos por la dirección de la institución, la comunicación cumple un rol clave en definir los modos más eficaces de brindar dicha información a la audiencia seleccionada. El ámbito de la comunicación para el desarrollo —en este aspecto de un modo sí equivalente al de la publicidad o el marketing político— debe también considerar la competencia: las agencias de desarrollo necesitan de fondos para subsistir y llevar a cabo sus cometidos, en un mundo de donantes y fondos escasos. La credibilidad de la agencia resulta esencial para ganarse un lugar entre los receptores de esos fondos. La ecuación es simple: cuanto más prolijas sean las cuentas de la organización y más trans-

parente el modo de presentarlas, mayores serán los niveles de credibilidad, mayor su impacto y mayor su acceso a fondos.

LA GESTIÓN DE LAS COMUNICACIONES EN MOMENTOS DE CRISIS

Uno de los temas que más preocupa a las agencias de desarrollo es la gestión de las comunicaciones en tiempos en que la organización es objeto de ciertos cuestionamientos por sus operaciones, y tanto gobiernos como opinión pública demandan una mayor información de sus acciones. Los medios suelen ser el canal para expresar tanto los interrogantes como las críticas o denuncias, y la comunicación —en un sentido amplio— un instrumento clave para lidiar con estas situaciones.

De la experiencia compartida entre diversas agencias se desprende una serie de recomendaciones:

- Adoptar una actitud preventiva que fortalezca la transparencia y facilite el acceso a la información. En este sentido, las páginas web pueden funcionar como verdaderas ventanas hacia el conocimiento en profundidad de las operaciones de la entidad.
- También resulta clave identificar temas, iniciativas o proyectos que puedan ser controvertidos, y anticipar las respuestas a posibles ofensivas preparando de antemano el material. En este sentido, contar con documentos tipo “Q&A” (Preguntas y Respuestas) sobre países, programas o asuntos controvertidos facilita la tarea.
- Los artículos periodísticos de tenor crítico mezclan opinión, con datos y denuncia. Así como la opinión del periodista no es en sí misma cuestionable, los datos errados y las denuncias infundadas deben ser refutadas. Para ello se recomienda elaborar un documento en el que a cada “denuncia” se le anteponga una respuesta basada en datos y el marco legal de las operaciones.

- Tal documento podrá ser la base de una declaración formal de respuesta. Los tiempos y modos de distribución de esta declaración cambian según la situación: algunas alternativas son el envío a los medios, una reunión con directores de periódicos, la lectura ante periodistas, la publicación de una solicitada paga o las entrevistas.
- La relación con periodistas, el envío de gacetillas y la invitación a los medios a visitar proyectos en el terreno son herramientas por lo general eficaces para dar visibilidad y generar la percepción de “resultados”.
- Para el tratamiento de casos sensibles se recomienda como fundamental que la agencia mantenga una voz única. Se sugiere que el/la director/a asuma personalmente las comunicaciones para asuntos críticos, o delegue en un portavoz la relación con los medios.
- La relación con los medios es compleja por naturaleza, y varía según países o regiones. De todos modos, como pauta general se recomienda evitar las “filtraciones” sobre operaciones o publicaciones que puedan resultar controvertidas, así como minimizar las notas brindadas a los medios como “exclusivas” o “primicias”.
- En algunas oportunidades la agencia puede publicar documentos con una nota legal (*disclaimer*) donde se desprende de la responsabilidad por las opiniones de todos los participantes.

En síntesis, se trata de implementar una serie de previsiones y medidas que buscan minimizar, sino evitar completamente, los efectos de los ataques o denuncias.

INCLUSIÓN DE LA COMUNICACIÓN EN EL CICLO DE PROYECTOS DE DESARROLLO

Las agencias de desarrollo han reforzado la tendencia a incluir la comunicación en sus tareas regulares, sumando equipos y presu-

puestos específicos para estos fines. Pero aun cuando las comunicaciones han ido permeando las iniciativas, planes y programas, las agencias de desarrollo podrían beneficiarse en mayor medida. Ello ocurriría si las agencias lograran incluir, de un modo regular y sistemático, las herramientas de comunicación para el desarrollo en el ciclo de la gestión de sus proyectos (formulación y ejecución). Las comunicaciones de las agencias se han orientado básicamente a la prensa y las relaciones con los medios, centrados en la difusión de información, datos y opiniones. En otras palabras, una vez que un proyecto se ha iniciado o terminado, la agencia comunica a la opinión pública los objetivos o los resultados obtenidos. En general este proceso de comunicación corre por separado del ciclo proyecto, y no incluye a una audiencia esencial: los mismos beneficiarios. La comunicación no es concebida ni considerada parte del proyecto y, como tal, no representa un componente del ciclo de gestión. Se pierde así el potencial de la comunicación como un instrumento para maximizar los resultados del proyecto, a través de la modificación de comportamientos. Esta brecha se subsana si las agencias repasan todo el ciclo de gestión de sus proyectos, e intercalan en cada una de las diversas instancias la comunicación en toda su dimensión. Probablemente este ejercicio daría resultados sorprendentes, pues son múltiples las situaciones en las que los proyectos enfrentan obstáculos (hacia dentro mismo de la gestión o hacia otros actores), cuya solución depende en alguna medida de la comunicación. Cuando no se trata de obstáculos, el reto entonces está vinculado a maximizar los resultados del proyecto, informando, educando, desarrollando capacidades o sensibilizando a diversos actores.

A MODO DE REPASO

A los fines de ofrecer un repaso esquemático, las dificultades comunicativas de una agencia de desarrollo podrían clasificarse en dificultades internas, externas, coyunturales o estructurales. Va de suyo que esta definición es un tanto arbitraria, que mucho de lo externo tiene algo de interno, y que todo lo circunstancial puede responder

a factores estructurales. De todos modos, esta clasificación busca organizar de una manera sencilla estas variables. En dificultades internas incluiríamos aquellos obstáculos relacionados con la propia constitución de la entidad: contar con recursos humanos y un presupuesto destinados a la comunicación, poseer una cabal comprensión del rol de la comunicación en la institución y un alto compromiso con la necesidad de comunicar, y haber incluido la comunicación en el ciclo de gestión de proyectos. Como dificultades externas figuran la relación con los medios de comunicación y los gobiernos, la competencia con otras agencias de desarrollo en términos de imagen, credibilidad y obtención de recursos, la dificultad en el acceso a los espacios de difusión, y los factores culturales que afectan el modo en el que se comprenden los mensajes. Luego, como dificultades coyunturales aparecerían aquellos obstáculos referidos a la relación con un gobierno o funcionario en particular, los casos particulares de crisis, aquellos proyectos fallidos o los errores y denuncias sobre el accionar de la agencia. Finalmente, como estructural, podríamos incluir las dificultades relativas al propio mandato de la agencia, en el sentido de las trabas y limitaciones que se derivan de su misión y su marco legal.

A MODO DE CONCLUSIONES

La convicción institucional sobre la importancia de comunicar es el primer requisito esencial para incluir la comunicación para el desarrollo en las actividades regulares de la institución, y hacerla parte de sus iniciativas, objetivos, organigrama y presupuesto. Si la institución no “cree” en la importancia de comunicar, si considera que los costos serán siempre mayores que los beneficios, difícilmente una estrategia de comunicación puede funcionar. La entidad debe estar convencida sobre el valor de dar visibilidad a su mandato, sus mensajes y sus logros, y tener plena conciencia sobre el potencial de la comunicación para maximizar los resultados de su accionar. Esta convicción, que en muchos casos se presenta como un desafío de cultura corporativa, será resultante de un proceso en el que muchos

actores participan, incluidos tanto los directivos principales como los encargados específicos de comunicación.

La constitución de equipos profesionales es otro requisito para lograr una comunicación no sólo efectiva sino además sostenida. La tercerización es una opción válida, aunque la mayoría de las veces funciona para intervenciones determinadas (una campaña, una publicación, un vídeo, etc.). A la hora de fijar una estrategia que dé seguimiento permanente a las actividades de la agencia y produzca regularmente instrumentos de comunicación para los proyectos, la experiencia demostraría la importancia de contar con encargados propios, internos a la agencia. De hecho, la tendencia en este sentido viene consolidándose. Agencias u organismos que años atrás no incluían la comunicación entre sus actividades cuentan hoy con unidades, departamentos u oficiales de comunicación, acordes a sus necesidades y posibilidades. Estas unidades podrán depender directamente de la dirección de la entidad o de otros sectores, llamados de diversos modos (relaciones públicas, relaciones con la comunidad, marketing, alianzas, etc.), también según las particularidades de la organización.

Destinar un presupuesto a estas tareas es ineludible. A veces, erradamente, se cree que la comunicación puede tener costo cero o, por el contrario, alcanzar unas sumas imposibles de afrontar. Ninguna de las posturas es correcta: siempre será necesario algunos fondos mínimos para operar, y las cifras millonarias sólo aparecen cuando se trata de megacampañas publicitarias con pauta en medios, una corriente de comunicación que, tal como se comentó más arriba, pertenece más al mundo del sector privado que de las agencias de desarrollo, y al que estas agencias pueden acceder —de un modo más modesto y para objetivos específicos— gracias a alianzas o sociedades con otros actores.

Finalmente, el diseño de una estrategia de comunicación resulta el modo más eficaz y eficiente de gestionar una política comunicacional. Si bien es posible crear productos regulares para dar cuenta de las actividades de una institución y elaborar productos para fines determinados sin la necesidad de una estrategia, ésta es por definición el documento referencia que permite plasmar de un modo coherente, coordinado y mensurable los objetivos, audiencia, mensajes, instrumentos y canales de la comunicación.

Las organizaciones y entidades, tanto públicas como privadas, han ido modificando profundamente a lo largo del tiempo sus modelos de gestión, adaptándolos tanto a las necesidades pautadas por las coyunturas locales y globales, como a las nuevas tecnologías y los nuevos enfoques provistos por diversas disciplinas. La comunicación institucional no es nueva, pero su desarrollo en el ámbito tanto académico como corporativo es relativamente reciente. Prueba de ello, las carreras de comunicación son nuevas en muchas universidades, así como las especializaciones en comunicación institucional comienzan a ser ofrecidas en programas de postgrado en negocios. En este contexto, la comunicación para el desarrollo va ganando su espacio en ambas dimensiones, tanto corporativo como académico, acompañando las necesidades y el interés manifestados por las agencias de desarrollo y los gobiernos. Se trata en definitiva de sumar una nueva variable para potenciar las capacidades de las agencias de desarrollo y maximizar sus resultados.

6. LA APORTACIÓN DE LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO A LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: ÁREAS DE INTERVENCIÓN Y PRÁCTICAS QUE INSPIRAN

LAURA CÁRDENAS LORENZO *

En octubre de 2006 se celebró en Roma el I Congreso Mundial de Comunicación para el Desarrollo con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Mundial (BM). Allí se reunieron durante tres jornadas más de 500 profesionales de la comunicación que trabajan en cooperación para el desarrollo, líderes políticos, técnicos de cooperación, representantes de los donantes, de las organizaciones de la sociedad civil, y académicos de todo el mundo, para compartir experiencias y buenas prácticas en el área de la Comunicación para el Desarrollo. Una disciplina que comienza a entenderse como esencial para responder a los retos más urgentes de la lucha contra la pobreza y la desigualdad planteados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en este sentido, debería estar plenamente integrada en proyectos, programas y políticas para el desarrollo.

Tanto la teoría como la práctica demuestran que esta disciplina contribuye a una mayor eficacia de las intervenciones en desarrollo. Y para poder concebir el porqué de tales virtudes es necesario entender que la Comunicación para el Desarrollo no es “visibilidad”, ni solamente el uso de la radio, la televisión o las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Los organizadores

* Responsable de comunicación de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Este artículo forma parte de la tesina fin de master «La aportación de la comunicación para el desarrollo a la gobernanza democrática y a la construcción de ciudadanía en América Latina». Para más información, e-mail: lcardenas@fiiapp.org.

del Congreso y los miembros del comité directivo¹ definieron conjuntamente los principios que describen la disciplina.

- Conciérne, antes que nada, a las personas y a los procesos necesarios para facilitar la aportación de conocimientos y de percepciones para compartirlos, con el objetivo de producir resultados positivos en términos de desarrollo. En este sentido, los medios de comunicación y la tecnología son medios y no fines en sí mismos.
- Se basa en el diálogo que es necesario para promover la participación de los *stakeholders* (grupos de interés). Esta participación sirve para comprender percepciones, prospectivas, valores, disposición y prácticas de los *stakeholders* para incluirlos en los proyectos y en la elaboración de las iniciativas sobre el desarrollo.
- Sigue un modelo horizontal bidireccional, y no el tradicional modelo vertical monodireccional (remitente-mensaje-canal-destinatario), y recurre cada vez más a las múltiples formas de comunicación innovadoras que hacen posibles las nuevas tecnologías. Incluso cuando se utilizan modelos más unidireccionales (por ej., campañas de comunicación), la comunicación tiene que facilitar siempre la comprensión y la aceptación de las percepciones, prioridades y conocimientos de las personas.
- Da voz a las personas afectadas por los problemas del desarrollo, permitiéndoles participar directamente en la identificación y en la utilización de las soluciones, además de en la identificación de las directrices de desarrollo.
- Reconoce que la realidad es en gran medida una construcción social. De ello se deduce que pueden existir diversas realidades (o diversas percepciones de la misma realidad) frente a una misma situación, según las percepciones y las necesidades

¹ El comité estaba formado por 17 miembros en representación de organizaciones bilaterales y multilaterales, agencias ONU, ONG, asociaciones académicas y responsables de la toma de decisiones. El comité científico del Congreso está formado por 24 académicos y especialistas de la Comunicación para el Desarrollo, seleccionados según sus contribuciones en la teoría y en la práctica de esta disciplina.

de un grupo específico. Por lo tanto, el papel del desarrollo, y por extensión de la comunicación, no es “imponer” una determinada realidad o modelo sino más bien favorecer el diálogo para facilitar la comprensión recíproca entre distintos puntos de vista. Así pues, la Comunicación para el Desarrollo respeta y trabaja con las diversas raíces sociales, religiosas y culturales de los pueblos, de las comunidades y de las naciones ocupadas en los procesos de desarrollo.

- Está unida al contexto. No existe una fórmula universal adecuada para cada situación y, por lo tanto, la comunicación para el desarrollo tiene que ser apropiada al contexto cultural, social y económico en el que actúa.
- Utiliza una serie de instrumentos, técnicas, metodologías y medios de comunicación apropiados para facilitar la comprensión recíproca, para definir y superar las diferencias de percepción y para trabajar para el cambio, basándose en las exigencias particulares de la iniciativa de desarrollo en cuestión. Estos instrumentos y técnicas se tendrían que utilizar de forma integrada y todavía son más eficaces si se utilizan en la fase inicial de las iniciativas de desarrollo.

LÍNEAS DE INTERVENCIÓN EN GOBERNANZA DEMOCRÁTICA DESDE LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO

La comunicación juega un rol fundamental en la mejora de la gobernanza en los países en desarrollo. Para avanzar en este análisis, presentamos en este apartado algunas reflexiones junto con las principales conclusiones que se presentaron en el documento de referencia preparado para el Congreso por las principales autoridades académicas internacionales en la materia.

La gobernanza es definida por estos autores² como «el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, supervisados y sustituidos, la

² Jan Servaes (coordinador) con contribuciones de Nicholas Carah, Martin Hadlow, Pradip Thomas, Universidad de Queensland; Silvia Balit, consultora in-

capacidad del gobierno para formular e implementar políticas con eficiencia y eficacia; el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos; y la capacidad para el diálogo político activo e informado entre ciudadanos dentro de una esfera pública»³.

El trabajo en gobernanza y comunicación puede ser categorizado en las siguientes materias de las que realizaremos una breve exposición.

La gobernanza de las instituciones públicas

La participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada en los procesos de toma de decisiones y la construcción de políticas es considerada en la actualidad una inversión segura y el elemento central del buen gobierno. A este respecto Subirats⁴ apunta que en “consenso socialdemocrático” sobre el que se construyeron los estados de bienestar de la posguerra, el énfasis se ponía en la eficiencia y se sacrificaba de alguna manera la participación. «Hoy parece que sin la participación real la eficiencia o no es tal, o no compensa los déficits de transparencia y de responsabilidad que acarrea».

La participación ciudadana y el compromiso cívico adopta muchas formas pero cada una de ellas tiene en sus modelos de interacción la comunicación como base.

De acuerdo a muchas organizaciones internacionales —incluyendo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y al BM— en la consolidación de sus relaciones

dependiente; Maria Celeste H. Cádiz, Universidad de Filipinas, Los Baños; Tom Jacobson, Temple University; John Mayo, Universidad de Florida; Rafael Obregón, Universidad de Ohio; Doug Storey, Universidad de John Hopkins; Thomas Tufte, Universidad de Roskilde; Karin Gwinn, Universidad de Tejas en Austin. Documento de referencia «Communication for Development: Making a Difference», realizado para el I Congreso Mundial de Comunicación para el Desarrollo.

³ Traducción y contribuciones de la autora.

⁴ Joan Subirats, «Democracia, participación y eficiencia», disponible en http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_903_6174.pdf.

con los ciudadanos y su participación en la formulación de normas, los gobiernos deben asegurarse de que los flujos de información y los canales de comunicaciones sean completos, objetivos, confiables y accesibles. Y se considera fundamental la consulta, la participación, y el diálogo con la ciudadanía para fomentar la participación política activa.

La comunicación efectiva en las instituciones del sector público es una función principal para su actuación así como para su liderazgo. La manera en la que el sector público puede alcanzar mejores resultados de gobernanza y contribuir a la confianza de los distintos sectores es a través de una comunicación clara y constante de las prácticas, valores y objetivos de las instituciones del sector público, hacia dentro de las instituciones y hacia fuera, de cara a los actores externos. De esta manera la comunicación puede mejorar significativamente el funcionamiento del sector público y la formulación de políticas públicas cuando los miembros de instituciones comparten la información y promueven el diálogo con la ciudadanía.

Facilitar el acceso a la información del sector público

La gobernanza exige la discusión pública y la participación de la sociedad en la toma de decisiones; por lo tanto, la organización de los grupos de interés y el intercambio libre de ideas, opiniones e informaciones son esenciales para el buen gobierno. Atender las necesidades de información y de comunicación de los pobres y otros grupos oprimidos o excluidos es también esencial, particularmente cuando carecen de información básica referente a sus derechos. Estos grupos suelen carecer de visibilidad y de posibilidades para definir sus prioridades políticas y acceder a los recursos.

Por otro lado cabe destacar que el sector público es el mayor productor de información en el mundo. En el empeño de sus tareas, el sector público recoge, trata y difunde información comercial y financiera, jurídica y administrativa y relativa a todos los sectores (información geográfica, de patrimonio cultural, de tráfico, turística, etc.).

Estos recursos informativos tienen un considerable potencial económico que permanece en gran medida desaprovechado. La información del sector público, tal y como reconoce la Comisión Europea⁵, constituye un recurso clave para el desarrollo económico y social de la sociedad actual. La presencia de productos de información disponible basados en información del sector público podría facilitar el funcionamiento de la sociedad como un todo. Sin embargo, existen muchas barreras que obstaculizan este proceso en los países en vías de desarrollo.

Gobierno local y comunidades

Hay un consenso cada vez mayor entre las agencias de cooperación, las ONG, y los técnicos de desarrollo sobre el hecho de que la buena gobernanza local crea las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza incrementando la participación ciudadana en el proceso de desarrollo local. Esto último es clave si tenemos en cuenta los modelos de participación en el ámbito local, en los cuales se vienen desarrollando exitosamente experiencias en comunicación participativa. Por otro lado, una buena comunicación es esencial para manejar las cuestiones que plantea el desarrollo local. Parte de las estrategias de desarrollo local que son apoyadas por las ONG y los donantes internacionales suponen la construcción de alianzas y la apertura de canales de comunicaciones con y entre las instituciones nacionales, las autoridades locales, las organizaciones de base, la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía. La supervisión y la evaluación de las actividades de comunicación se deben emprender en múltiples niveles y particularmente en comunidades locales de base.

⁵ Comunicación de la Comisión Europea relativa a la explotación de la información del sector público. COM (2001) 607.

Anticorrupción, rendición de cuentas y transparencia

Las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la corrupción. Ellos constituyen una eficaz herramienta de autogobernanza.

Para la consolidación de la democracia deben fomentarse sistemas de equilibrios de poder —donde la comunicación es uno de los elementos fundamentales— que mejoren la rendición de cuentas de las diferentes instituciones del sector público, que intermedien en conflictos de interés, eviten la concentración de poder (tanto público como privado) y limiten las acciones que conducen a la corrupción⁶.

La OCDE, el BM, la Unión Europea (UE), Transparencia Internacional y otros actores reconocen el rol que una sociedad civil informada juega en la lucha contra la corrupción. Así las organizaciones de la sociedad civil y el público en general se han aprovechado de la emergencia de canales de comunicaciones múltiples y prácticas muy variadas para apoyar los procesos de supervisión y denunciar las prácticas corruptas del gobierno.

La UE estableció la comunicación como uno de los principales ejes en la lucha contra la corrupción en los países candidatos a la adhesión. La «Comunicación sobre una política comunitaria contra la corrupción» asegura que el fortalecimiento de unos medios independientes y el flujo libre de la información son los principales esfuerzos que un país puede hacer en esta tarea. Además, un creciente número de estudios sugiere que el predominio de los medios de comunicación puede estar relacionado con la mejora en la entrega de los servicios públicos ya que la cobertura de los medios crea presión para la rendición de cuentas⁷.

⁶ Petter Langseth, «Value Added of Partnership in the Fight against Corruption». Centre for International Crime Prevention, Office of Drug Control and Crime Prevention, United Nations Office at Vienna. Paper presented at the Third Annual Meeting of the Anti-Corruption Network for Transition Economics in Europe, 20-22 de marzo de 2001, Estambul, pág. 40.

⁷ A. Adsera, C. Boix y M. Payne, «Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government», *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 19 I, Oxford University Press, 2000, pág. 23.

Reformas económicas e infraestructuras de servicios públicos

Las reformas económicas y las infraestructuras constituyen una parte significativa de los programas y asistencias técnicas que prestan los donantes en los países en vías de desarrollo. Estas reformas van al corazón de las normas alrededor de las cuales se organizan las sociedades, afectando así a las interacciones entre las instituciones y la ciudadanía.

En este entorno sociopolítico altamente complejo, las reformas económicas y los proyectos de infraestructura están bajo un escrutinio público creciente. La puesta en marcha de actividades de comunicación basadas en productos informativos (por ejemplo, spots de radio y TV, anuncios, etc.) no son suficientes para cubrir esta demanda. Los ciudadanos y ciudadanas quieren saber más sobre cómo las reformas pueden tener un impacto significativo en sus vidas, en la reducción de la pobreza y en la redistribución de la riqueza. Tradicionalmente, muchos proyectos de infraestructura han ido acompañados por la controversia. A este respecto, la comunicación se ha utilizado sólo para la gestión de crisis. Sin embargo, dentro del contexto actual del desarrollo se espera que la comunicación anticipe y prevenga los problemas, no solamente deje constancia de los resultados.

Papel de los medios de comunicación en la gobernanza democrática

El papel de los medios de comunicación es fundamental en la promoción de la buena gobernanza a través del monitoreo institucional. La eficacia de los medios depende del acceso a la información y de la libertad de expresión, así como de un cuadro profesional y ético de periodistas investigadores y de la independencia frente a otros poderes.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en diversos documentos, ha querido destacar la importancia creciente del papel de los medios y las TIC en la gobernanza democrática.

tica al constituirse en el escenario de debate público y de construcción de verosimilitud del hecho político. Además, los medios de comunicación son actores del proceso político porque definen la agenda pública, por la influencia de los líderes mediáticos en la formación de la opinión pública y por su papel en la fiscalización de los actos del gobierno (control social), entre otros aspectos. Estas “cualidades” se explican por la pérdida de legitimidad y credibilidad de los partidos políticos y el debilitamiento de sus funciones típicas como mecanismos de expresión de las demandas ciudadanas⁸.

Cuando los medios están trabajando bien y gozan de libertad de expresión, previenen la corrupción a través de sus actividades de supervisión, pueden revelar injusticias y violaciones y, con todo ello, reforzar valores sociales. Sin embargo, aunque desde un medio de comunicación siempre se construye ciudadanía, éstos pueden contribuir a construir una ciudadanía activa y participativa o pueden fomentar la ciudadanía pasiva vinculada únicamente al consumo.

Rosa María Alfaro considera que los medios de comunicación «son el punto de contacto de la ciudadanía con su país y el mundo». Ellos permiten conocer no sólo problemas y conflictos existentes, sino que otorgan insumos para saber quién es quién y de qué lado están tantas diferencias y conflictos. Así la interacción mediática y la vida cotidiana van definiendo sentidos de futuro, sueños de cambio o una versión fatalista del “nada es posible”⁹.

El papel de medios en las iniciativas de buena gobernanza es un área relativamente nueva de trabajo para las agencias de desarrollo y los donantes internacionales. Además estos actores tienen que enfrentar muchas dificultades a la hora de asistir en procesos como el de la consolidación de la libertad de expresión en los países en desarrollo.

La UNESCO cuenta con un programa de apoyo de la libertad de prensa. El día mundial de la libertad de prensa del año 2005 fue dedicado al tema, y en la declaración final de la conferencia global se emplazó a los Estados miembro de la UNESCO «a respetar la

⁸ PNUD, «Informe de desarrollo humano en Bolivia 2002», La Paz, pág. 180.

⁹ Rosa María Alfaro, «Comunicación para otro desarrollo», Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, 1993.

función de los medios de comunicación como un factor esencial en la buena gobernanza, vital para aumentar la transparencia en los procesos de toma de decisión y para comunicar los principios del buena gobernanza a la sociedad»¹⁰.

La gobernanza también incluye prestar atención a la esfera pública en la que es crucial contar con una ciudadanía informada que se comprometa activamente en el diálogo para el diseño de políticas públicas. Así, la práctica de la ciudadanía depende de la reactivación de la esfera pública donde los individuos pueden actuar colectivamente y comprometerse en la deliberación común sobre asuntos que les afectan como comunidad política.

EVIDENCIAS Y PRÁCTICAS QUE INSPIRAN

La comunicación en apoyo de la gobernanza representa un campo relativamente nuevo aunque existen multitud de prácticas que vienen desarrollándose con éxito. A continuación resumimos una experiencia que puede ilustrar este tipo de intervenciones y ofrecemos algunas referencias para consultar otros proyectos.

*Voces Ciudadanas por la seguridad y la convivencia en Medellín (Colombia)*¹¹

La inseguridad ciudadana se planteaba como uno de los principales problemas de la convivencia en la ciudad de Medellín. Voces Ciudadanas —una ONG que nació en 1998 de la mano del Grupo de Investigación en Comunicación de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín (Colombia) en alianza con directores y periodis-

¹⁰ Disponible en <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL>, 2005.

¹¹ Ana María Miralles, exposición realizada en el Seminario Regional «Sin comunicación no hay desarrollo» y recogida en el libro del mismo nombre, publicado por ACS La Calandria en 2006. Más información: <http://www.comminit.com/es/node/34320>.

tas de grupos de comunicación— consideraba que el alcalde, la policía metropolitana y los expertos habían debatido sobre planes para disminuir la delincuencia pero no habían escuchado las propuestas de las principales víctimas, los ciudadanos.

La universidad y los principales medios de comunicación de la ciudad abrieron un proceso de debate público con el objetivo de sacar al ciudadano de su eterno papel de víctima sin capacidad de iniciativa mediante un proyecto que se desarrolló en tres meses en 1999 y que después se ha replicado en otros municipios e incluso en otros países de la región.

El mismo día, todos los medios de comunicación participantes dieron la noticia del inicio del proyecto, explicando qué es el periodismo público, qué se esperaba de la ciudadanía, y por qué era importante su participación, y se anunciaron las piezas que deberían emplear para conectarse a la iniciativa.

Con un sondeo a 600 residentes en Medellín se determinaron las percepciones de la ciudadanía sobre la inseguridad, los motivos, los lugares, los responsables y las posibles soluciones. Las entrevistas fueron personales y con cuestionario de pregunta abierta. La idea no era solamente dejar que los ciudadanos expresaran libremente sus ideas y opciones, sino incluir temas nuevos en la agenda o con enfoques diferentes.

En una segunda fase del proyecto se hicieron cinco preguntas a los ciudadanos y ciudadanas a través de los medios de comunicación, que fueron sostenidas diariamente en televisión y radio, para ser respondidas en una línea telefónica que era atendida por estudiantes universitarios. Los estudiantes trataban de que el ciudadano no sólo expresara su queja sino que propusiera posibles soluciones al problema.

Con las opiniones ciudadanas en la línea telefónica se realizó un banco de temas que se convirtieron en objeto de crónicas e investigaciones periodísticas: una serie sobre el desarme, la historia de un profesor que propuso la pedagogía del ajedrez para lograr la convivencia, relatos sobre las esquinas peligrosas en algunas zonas de la ciudad, etc. De esta manera el periodismo público permite que la ciudadanía tenga una incidencia directa en los temas de la agenda informativa de los medios. Con los paquetes informativos no sólo se

mantenía el tema en la agenda pública sino que se favorecía la deliberación y se aportaban elementos para su comprensión mostrando a las autoridades cómo viven este problema los ciudadanos.

Las ONG que formaban parte del proyecto convocaron a los ciudadanos a los foros deliberativos que se hicieron en cada una de las seis zonas de la ciudad, y se condujeron a partir de una guía de discusión con la presentación del problema y las opciones de solución ya indicadas previamente en la línea telefónica.

Una vez determinadas las propuestas surgidas de cada foro deliberativo, se nombró un panel reducido de ciudadanos que se encargaría de trabajar más a fondo las propuestas, con el fin de construir la Agenda Ciudadana con el acompañamiento de los periodistas de los medios comprometidos en el proyecto.

La Agenda Ciudadana se presentó en público al alcalde y las principales autoridades de la ciudad, que ocuparon las sillas usualmente reservadas para el público, con la presencia de los periodistas como testigos, y con los ciudadanos como ponentes.

A los pocos días el alcalde solicitó al Consejo que citara al panel de ciudadanos para que pudieran introducir su visión y propuestas en el epígrafe de seguridad del Plan de Desarrollo Municipal. Los ciudadanos fueron al Consejo, en donde la Agenda Ciudadana recibió el respaldo político y la Secretaría de Gobierno Municipal incluyó a Voces Ciudadanas en el presupuesto del año siguiente con el objetivo de apoyar esta metodología. Así, la Agenda Ciudadana logró introducir algunos enfoques en el Plan de Desarrollo Municipal y quedó como fuente de consulta de las autoridades municipales.

Otros proyectos

—*Democracia y gobernabilidad desde la comunicación: el caso del Poder Legislativo de Perú. Mirtha Correa, ACS La Calandria.* Experiencia presentada en el Seminario regional «Sin Comunicación no hay Desarrollo» y recogida en el libro titulado bajo el mismo nombre. Para más información:

[http://kamayoc.net/moodledata/27/Lectura_Unidad_6/Roma Mirtha Correa.doc](http://kamayoc.net/moodledata/27/Lectura_Unidad_6/Roma_Mirtha_Correa.doc).

— *Voces en la brisa: comunicación para el empoderamiento en Zambia y No sólo radio: La India y la revolución del periódico rural*. Disponibles en: «Comunicación para la potenciación: desarrollo de estrategias de los medios de comunicación para apoyar a grupos vulnerables», elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección de Políticas de Desarrollo, Grupo sobre Gobernabilidad Democrática: www.undp.org/oslocentre/docs06/translations/French%20translation%20-%20Communication%20for%20Empowerment.pdf.

— *Red de observatorios de medios de comunicación de América Latina*. Disponible en <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/coloquio/>.

— *Veeduría ciudadana (Perú)*. Disponible en <http://www.veeduria.org.pe>.

— *CommGAP: Programa de comunicación para la gobernabilidad y rendición de cuentas* del Banco Mundial. Enfoque sistémico que analiza los vínculos entre tres dimensiones: función de comunicación gubernamental, articulación de la voz ciudadana y el rol de intermediación de los medios:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEVCOMMENG/EXTGOVACC/0,.contentMDK:21158621~menuPK:3275993~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3252001,00.html>.

TERCERA PARTE

ACTORES Y EXPERIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN
PARA EL DESARROLLO

7. COMUNICACIÓN, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. UN ENFOQUE DESDE EL SUR

ARAM AHARONIAN *

Analizar las relaciones entre comunicación y desarrollo supone combinar tres puntos de partida: la realidad presente, el futuro posible y la memoria acumulada. Es una combinación compleja, máxime cuando su aplicación práctica nos muestra que el desarrollo está en deuda con la sociedad; la comunicación está en deuda con el desarrollo; y la teoría está en deuda con las experiencias.

En un análisis del desarrollo hecho desde el propio Sur no se puede soslayar que el principal problema que tenemos los latinoamericanos es que hemos estado ciegos de nosotros mismos: siempre nos hemos visto con ojos extranjeros.

Y si el énfasis lo ponemos en el tema comunicacional, no se puede olvidar que el tema de los medios tiene relación directa con el futuro de nuestras democracias, porque la dictadura mediática pretende suplantar a las dictaduras militares de tres décadas atrás. Son los grandes grupos económicos, que usan a los medios y deciden quién tiene o no la palabra, quién es el protagonista y quién el antagonista.

Los enfoques del desarrollo y de la comunicación se mueven en jugadas de ajedrez que están pasando de la defensa al ataque, pero sin avizorar todavía los modos que pongan en jaque las causas de la exclusión y la pobreza.

Es oportuno entender que la cooperación al desarrollo es un asunto de justicia y no de caridad y corresponde resaltar la necesidad de reconocer la corresponsabilidad respecto del subdesarrollo.

* Director de Telesur.

No hay que olvidar sobre cuales espaldas se forjó el desarrollo de los países industrializados.

Y por eso no debe extrañar que los países del Sur digan “gracias, pero no” a algunos ofrecimientos de ayuda supuestamente al desarrollo. Como le dijeron India e Indonesia a algunos países europeos que querían ayudar al desarrollo (quizá de sus empresas) tras el *tsunami*. Los países del Sur hemos aprendido que las posibilidades de desarrollo están ligados a los proceso de cooperación, complementación y solidaridad de las naciones y de los pueblos, y es así que reflojan los proyectos de cooperación Sur-Sur, se organizan sistemas propios de financiamiento lejos de los organismos multilaterales de crédito, hechos que, obviamente, son invisibilizados, ocultados por la prensa del Norte.

Aunque por su propia naturaleza toda comunicación podría asumirse como conectada —*per se*— a alguna forma de desarrollo, esto no es así. Debe estar intencionalmente dirigida y sistemáticamente planificada a la consecución de cambios concretos, tanto en la sociedad como en las instituciones y los individuos, con vocación por el cambio, el bienestar, la calidad de vida, la organización, la esperanza, el servicio público y la democracia.

Los portavoces del FMI y del BM nos repiten que la única forma de combatir la pobreza es con crecimiento económico. Aunque parezca perogrullesco, en América Latina, el crecimiento económico ha conllevado exclusión y pobreza.

Hay ajustes y crecimiento macroeconómico, pero a cambio de una mayor pobreza y deterioro social debido a la perversa forma de distribución social de la riqueza. El número de pobres aumenta en América Latina a razón de dos personas por minuto con ingresos menores a los dos dólares diarios. Cerca de 200 millones de latinoamericanos (46% de la población total) no satisfacía —cifras de fin de siglo— sus necesidades básicas; 94 millones (22%) se encontraban en una situación de extrema pobreza; y 60 millones (18%) vivían en situación de hambre crónica.

Las oportunidades, en los países en desarrollo, están distribuidas de manera dispar por el aumento de la concentración del ingreso, los recursos y la riqueza entre personas, empresas y países. Por ejemplo, los activos de los tres principales multimillonarios latino-

americanos superan el Producto Nacional Bruto combinado de todos los países menos adelantados y sus 600 millones de habitantes.

Un estudio de la chilena Ximena de la Barra señala claramente que, a nivel global, la cooperación oficial al desarrollo ha significado poco respeto al desarrollo de los pueblos y el desarrollo de los procesos de integración, comparado con los efectos negativos del conjunto de políticas nacionales e internacionales. Muchísimo mejor sería tener un comercio justo que una cooperación al desarrollo injusta, menguada, atada al ajuste estructural, a los intereses económicos de los propios donantes —sus empresas transnacionales y sus consultoras— y en muchos casos al fundamentalismo religioso.

No se puede hablar de cooperación al desarrollo sin hablar de deuda. En la primera se gastan 68 mil millones de dólares anuales (OCDE, 2004) en comparación con los 370 mil millones de dólares que gastan los países en desarrollo en servir la deuda (Banco Mundial, 2006). En muchos países se gasta más en servicio de la deuda que en servicios básicos para el desarrollo de las personas como la educación y la salud. Sólo América Latina debe 780 mil millones, y mientras más pagan más deben.

A nivel global, tampoco se puede hablar de cooperación al desarrollo sin hablar del gasto militar. Hay que comparar los 68 mil millones de dólares de la cooperación con el trillón que se emplea en gasto militar. El 47% del gasto militar mundial corresponde a los Estados Unidos, precisamente uno de los dos países que menos gasta en cooperación internacional, proporcionalmente a su producto interno.

Del mismo modo, no se puede hablar de cooperación al desarrollo sin hablar del ajuste estructural. Con la mano pequeña y suave se alivia la pobreza pero con la mano grande y criminal se ata la mano de los gobiernos para hacerlo. Incluso se argumenta que los países en desarrollo no tienen capacidad de absorber mayor consideración. La realidad es que, de ser eso efectivo, es el propio ajuste estructural lo que había destruido esas capacidades.

América Latina es la región del mundo que recibe proporcionalmente menos ayuda al desarrollo y donde ésta sigue decreciendo. Pasó de ser un 13,6% de la ayuda total mundial en 1993 a un 11,6% en 2003. España es de lejos el principal donante, seguido de los Países Bajos. Sin embargo, a medida que la cooperación al desarrollo

decrece, la ayuda militar de los Estados Unidos a Latinoamérica crece. De 3,4 millones de dólares en el año 2000, ha aumentado al 340% y es actualmente de 122 millones. El Salvador, aquel país pulgarcito, siniestramente es el que más recibe: no cabe duda de que se le prepara para un rol regional.

TECNOLOGÍA Y COHESIÓN SOCIAL

La incidencia de la revolución tecnológica en el mundo contemporáneo ha llevado a designarlo como la sociedad de información. En ella, América Latina tiene una participación insignificante, en una relación donde mientras mayores son las exigencias del conocimiento, menor es nuestra gravitación en el mundo emergente. Así, nuestra presencia en el mercado global de tecnologías de información es del 2%; nuestros científicos contribuyen con menos del 2% de publicaciones especializadas; y tenemos sólo un 1% de los hosts de internet.

El rezago latinoamericano expresa también una nueva forma de estratificación entre «inforricos» e «infopobres». La educación es una entrada a la alta sociedad de la red. El ingreso compra acceso. El acceso otorga datos y conocimiento. El inglés habla. La lógica de mercado se hace programación de moda, ligera y gustosa. La propiedad de los medios se concentra en redes comercialmente cada vez más poderosas y en menos manos e influyentes políticamente. Las imágenes y sentidos que circulan por los medios son cada vez más ajenos.

Incluso el concepto de cohesión social en América Latina difiere del europeo; en la primera, el objetivo de alcanzar la cohesión social está directamente relacionado con las posibilidades de superar la desigualdad social, la exclusión y la inequidad. En Europa el tema de la convivencia dentro de la diversidad étnica existente en los países que forman parte de la Unión Europea ampliada tiene, por supuesto, una mayor importancia que la que se le confiere en América Latina donde existen fuertes raíces de identidad que permiten hablar de una identidad latinoamericana.

DE DEMOCRACIA SE TRATA

La democracia está instalada como sistema formal, sin apropiación ciudadana, razón por la que su institucionalidad es precaria. Se trata de una cultura política trasplantada y condensada en instituciones formales, quizá necesarias, pero ajenas, distanciadas y disociadas de los modos de ver y sentir de los pueblos. La democracia se ha vuelto insignificante en términos de participación. Martín-Barbero dice que la falta de confianza en los partidos políticos, que dejaron de ser canales de expresión de la sociedad, en los gobernantes y en los poderes del Estado explica por qué lo único no mestizo en América Latina es la política.

La experiencia confirma que una democracia política que no reposa sobre una democracia económica y cultural no sirve para gran cosa. José Saramago señala que estamos en un mundo donde estamos habituados a debatir de todo, donde sólo persiste un tabú: la democracia. De eso no se habla porque se quiere imponer el concepto que existe una sola forma de democracia (aun cuando en Europa exista la parlamentaria, la presidencialista y ¡hasta la monárquica!).

Lo que sucede es que en América Latina se está reinventando la democracia, pasando por encima de quienes recitan que una democracia participativa no es viable porque el exceso de demandas terminará provocando una sobrecarga del sistema y la consiguiente crisis de autoridad o de gobernabilidad. La solución para ellos, que detentan el poder desde hace cinco siglos, es menos democracia, apelar a elites lúcidas y seguir los dictados de los organismos multilaterales de créditos, con garantía jurada de dependencia.

Alain Touraine lo asume: hay que repensar América Latina desde esta diversidad en sentido incluyente, soñándolo y construyéndolo viable desde el valor de su diferencia. La comunicación tiene que comprometerse con los simbolismos culturales propios y múltiples, para articularse verdaderamente con el desarrollo que, como la comunicación, se rehace en las profundidades de la cultura.

No es posible construir desarrollo sin una intervención activa del Estado en la promoción y definición de los procesos de comuni-

cación. En procesos que deben avanzar desde la ciudadanía, recogiendo su participación, empoderándola en distintos espacios, nuestros países necesitan estructuras estatales más fuertes para el desarrollo humano, no para el mercado; para la lucha contra la pobreza, no para la legitimación de la diferenciación y exclusión inhumanas; para la inclusión protagónica de la ciudadanía ejerciendo poder y, de este modo, construyendo democracia. Y, seguimos hablando de democracia...

Construir democracia es construir ciudadanía. En nuestros países, gracias al neocolonialismo y a la despiadada aplicación de tres décadas de políticas neoliberales, existen millones y millones de invisibles. Sí, de gente que ni siquiera tiene documentación, que no existe para las estadísticas y, por ende, no tiene acceso a la educación, a la salud, a la nutrición. Ojalá pudiéramos hablar de la lucha entre burguesía y proletariado, pero en el llamado Tercer Mundo, las grandes mayorías están marginadas, excluidas social, económica, cultural y políticamente.

Todavía hay muchos que tienen miedo a la formación de ciudadanía, a darle poder a los pobres, lo que significa considerarlos sujetos de política y no objeto de política, lo que significa garantizarles acceso a la educación (y no sólo alfabetizarlos), a la salud, a la nutrición. Garantizarles el derecho a la esperanza.

El tema de los medios de comunicación social tiene relación directa con el futuro de nuestras democracias, porque en muchos de nuestros países del Sur, la dictadura mediática pretende suplantar a las dictaduras militares de tres décadas atrás. Son los grandes grupos económicos, que usan a los medios y deciden quién tiene o no la palabra, quién es el protagonista y quién el antagonista.

El estadounidense Michael Crichton, autor de *Parque Jurásico* y *ER* entre otras piezas, habla de información-basura, al igual que la comida-basura. Dice que buena parte de la opinión pública estadounidense padece una asombrosa ignorancia acerca de todo lo que ocurre fuera de su país, teme o desprecia lo que ignora. En el país que más ha desarrollado la tecnología de la información, los noticieros de televisión, por ejemplo, apenas otorgan espacios a las novedades del mundo, como no sea para confirmar que los extranjeros tienen tendencia al terrorismo o a la ingratitud.

Lo que desde el mundo en desarrollo corroboramos es que los medios del Norte, parecen cada vez menos democráticos; tratan de imponer mensajes únicos, imágenes únicas, en fin, pensamiento único. El mismo formato de información va por las agencias transnacionales de noticias, por las emisiones radiales internacionales y por las televisoras, CNN, Fox, Antena 3, Televisión Española, BBC, etc., etc. Mensajes únicos, imágenes únicas, en fin, pensamiento único.

Por ejemplo, si Eva hubiera escrito el Génesis, la historia de la primera noche de amor del género humano hubiera sido bien distinta. Eva hubiese comenzado por aclarar que ella no era blanca y mucho menos rubia 90-60-90, ni tenía cabello largo y mucho menos que vestía esa ridícula hoja de parra. Eva aclararía que no nació de ninguna costilla, no conoció a ninguna serpiente ni ofreció manzanas a nadie, y que Dios nunca le dijo que parirás con dolor y tu marido te dominará. ¡Qué va! Eva diría que todas esas historias son puras mentiras que Adán le contó a la serpiente —perdón, a la prensa— y, seguramente Adán se hubiera defendido señalando que sus palabras fueron malinterpretadas, tergiversadas y manipuladas por un canal internacional de noticias, sirviendo a oscuros intereses foráneos...

Es lo que pasa con nosotros, los del Sur: desde el Norte nos ven en blanco y negro, en especial en negro porque aparecemos en los noticieros de los países del Norte sólo si nos ocurre una desgracia y siempre definidos por preconceptos en general descalificativos. Y realmente somos en technicolor, diversos, plurales, llenos de colores. Y, quizá, nuestro mayor problema ha sido que hemos estado ciegos de nosotros mismos; siempre nos habíamos visto con ojos de extranjeros.

ÉTICA PERIODÍSTICA Y ÉTICA EMPRESARIAL

Pero lo cierto es que el periodismo cambió porque la noticia se convirtió en negocio desde la llegada del gran capital a los medios de comunicación, y la progresiva concentración de éstos en pocas

manos. Los grandes multimedios quedaron en manos de empresarios, de gente que no tenía nada que ver con el periodismo ni siquiera les interesaba la profesión, sino que veían la información como forma, instrumento, herramienta para obtener grandes, altas y rápidas ganancias, y como instrumento para garantizar mercados, consumidores, para los productos de sus empresas, fueran estos productos bienes materiales o ideas.

A los nuevos gerentes de los medios no les interesa si la historia es real, verdadera, sino si es interesante y puede vender. Se terminó la ética del periodismo, y fue sustituida por la ética del empresario. La búsqueda de la verdad fue reemplazada por la búsqueda de lo que se pueda vender, y la palabra perdió el valor que tuvo durante décadas, siglos.

La pantalla de televisión relata versiones erróneas, manipuladas, incompletas, incompetentes, que se imponen sin la posibilidad de ser contrastadas con la realidad o con documentación original. Millares de personas aprenden y repiten historias irreales, construcciones ficticias de un pensamiento e imagen únicos, divulgados por los medios comerciales de comunicación, a lo largo y ancho del mundo. Las voces alternativas no tienen la capacidad de ofrecer la misma accesibilidad que los medios masivos, a menos que se conviertan también en medios masivos alternativos al pensamiento hegemónico.

Los medios deciden qué destacar, qué omitir o invisibilizar, qué cambiar, quién es el protagonista y quién el antagonista; quién tiene voz y quiénes quedan afónicos e invisibles en la construcción de ese mundo virtual. Los grandes conglomerados empresariales operan sobre la mentalidad y la sensibilidad de las sociedades que gobiernan y generan una nueva fuente de historia, falsificada, fragmentada, artificial, superficial, descontextualizada.

La gente común conoce la historia (virtual) a través de los medios. Y sólo cuando su propia realidad contrasta con esta historia virtual y la hace estallar en pequeños trozos, logra darse cuenta de esa dualidad, de ese divorcio entre medios y realidad, entre realidad virtual y real. Cada vez más historias virtuales ocupan el lugar del mundo virtual en nuestro imaginario, que nos alejan cada vez más de la historia y de los problemas reales del mundo real de las distintas y diversas civilizaciones.

POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO

Hoy es necesario definir e implementar políticas de comunicación dirigidas a promover el desarrollo. Es urgente desarrollar procesos de información y periodismo por el desarrollo, recogiendo y difundiendo noticias que enfatizan en logros, en esperanzas, en resolución de problemas, en la previsión de atentados a la vida, en el seguimiento a los logros, potencialidades, demandas y reivindicaciones positivas, en la defensa de los recursos naturales y la ecología; debatiendo, integrando, construyendo...

Porque en un mundo saturado de basura electrónica, de exhibición de la violencia y del lujo descarado, de corruptos y mediocres convertidos en modelos sociales, la comunicación-desarrollo no puede asociarse a los recursos de la publicidad fetichista ni de la seducción sensacionalista, de imágenes sin sentido de sociedad.

Por eso surgió La Nueva Televisión del Sur, Telesur, un canal multiestatal latinoamericano: para comenzar a vernos con nuestros propios ojos, para recuperar la memoria, el lenguaje, para coadyuvar a este proceso de integración invisibilizado por los grandes medios cartelizados del Norte, desde la diversidad y la pluralidad. Para ofrecer distintas aristas y opiniones sobre un mismo tema, porque el fin no puede ser crear consumidores o borregos políticos o religiosos, sino el de formar ciudadanía crítica, capaz de participar en los procesos de cada una de sus naciones y en la formación del sueño, la utopía quizá, de la patria grande.

Y, enseguida, llegaron las descalificaciones *a priori*, porque el problema es que se comienza a romper con los latifundios mediáticos, a romper con la afonía de las mayorías y de las naciones en desarrollo, con la invisibilidad de la cultura, la lucha, los procesos de los pueblos del Sur. Porque surgen alternativas al pensamiento único, al mensaje neocolonial, hegemónico. Y porque se comprende que alternativo no significa marginal, sino que para ser competitivo se debe tener la misma calidad de forma y contenido que quien emite el mensaje hegemónico.

Es necesario dejar de ver el Sur con ojos del Norte: la actividad de las organizaciones sociales o de las ONG no es para mostrar mi-

sería y pobreza, sino para destacar la cooperación, la complementación, la solidaridad, valores difíciles de hallar en la información del Norte. Es un problema ético, periodístico.

Para la ética de los grandes medios, aún hoy *bad news are good news*. Y por eso planteamos la pregunta de si realmente tiene interés público la información de las ONG, de la llamada sociedad civil. Lo que sí es obvio, lo que acordamos todos los medios, del Norte y del Sur, que la información para el desarrollo debe ser realizada por profesionales, que sepan cómo seducir a los editores periodísticos primero y a la audiencia después, con historias de interés humano.

Lo cierto es que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil hace reportes de relacionistas públicos —destacando la labor de dirigentes— o para expertos en finanzas: a nadie le importa la inversión de n millones de dólares o de euros sino el impacto y la participación social que ello genera.

Sin duda los valores universales de los derechos humanos, la independencia, la no discriminación, la transparencia, un autofinanciamiento ético, evaluaciones y visiones críticas, son algunos de los conceptos que fueron adoptados por las principales ONG, pero ¿no seremos demasiado optimistas para creer que pueden ser aplicables y acordados por los propios medios de comunicación, hoy caballito de Troya de las grandes corporaciones mediáticas?

MOVIMIENTOS SOCIALES

Hoy, los movimientos sociales se han vuelto actores importantes en la mayoría de los países del Sur y aunque en general se muestran fragmentados, son parte de una nueva conciencia que se instaló en nuestras naciones. En vez de la exigencia al Estado a cambio de la paz social, los movimientos —al menos los latinoamericanos— consiguieron una suerte de poder de veto, por el cual ningún estamento —léase gobiernos, pero también multinacionales o corporaciones como las fuerzas armadas o la policía— puede traspasar ciertos límites sin poner en riesgo, en juego, la gobernabilidad.

En Europa, por ejemplo, el contexto actual deja como nunca a la intemperie el divorcio creciente entre modelo de periodismo y sociedad. Las dificultades que los temas sociales ponen para ser descritos y explicados por ese modelo de periodismo, cada vez más cuestionado y por un sistema mediático ajeno a todo control ciudadano, deben contribuir a abrir en términos nuevos el debate ético en torno a la responsabilidad social de los medios y a su papel en la construcción democrática.

Y romper así, de paso, el imaginario fatalista que opone a medios y movimientos sociales, poniendo en la mesa de debate el tema desde la relación entre comunicación, ciudadanía y democracia.

Existen fuertes resistencias, especialmente en los países desarrollados, para enfocar el tema en su verdadera dimensión, porque no interesa repensar los medios en la sociedad mediática, ya que ello exige reflexionar sobre la democratización de la comunicación.

Los medios comerciales de comunicación no son una plataforma adecuada para educar al público en la solidaridad. Hay que sospechar, entonces, que ofrecerán fuertes resistencias dentro de los nuevos procesos de construcción de ciudadanía, que siguen emergiendo.

8. UNA VISIÓN DESDE EL NORTE. EL MENSAJE EN BUSCA DE SU AUDIENCIA

HENNY HELMICH*

EL CONTEXTO DE LA COMUNICACIÓN

Cuando se trabaja en temas de opinión pública siempre hay que intentar averiguar quiénes son tus receptores. Y si envías un mensaje tienes que probar cómo reacciona el público a ese mensaje. Si tú eres el emisor de un mensaje, tienes que comprobar dos y tres veces a los intermediarios, a los medios, y a los receptores. ¿Reaccionan de manera favorable a tu mensaje de poner fin a la pobreza para el año 2015, reduciéndola a la mitad? ¿Por qué están de acuerdo?

Lo único que realmente está funcionando en todas las culturas y en todas las experiencias que tengo desde un país pequeño como los Países Bajos¹, es que la forma más poderosa de comunicarse con el público es contar una historia sobre una persona cuya vida ha cambiado por completo debido a la intervención de la cooperación al desarrollo. Porque después de que se han discutido todos los matices y los objetivos del desarrollo, tal vez haya muchas cosas que

* Director Ejecutivo de la Comisión Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sustentable de Holanda (NCDO). Las opiniones expresadas en esta ponencia son personales y no siempre están respaldadas por la NCDO.

[Los editores del libro han confeccionado este texto a partir de la transcripción de la ponencia de Henny Helmich en el curso de verano de la UIMP sobre Comunicación y Desarrollo, celebrado en julio de 2007].

¹ La experiencia holandesa es emblemática. Holanda es uno de los cinco países que superó la cuota del 0,7 y la mantiene; que tiene una política de Estado sobre los temas de cooperación y que sigue inmerso en la reflexión de los temas del desarrollo.

van mal en la cooperación internacional, pero al menos algunos cientos de personas en todo el mundo, a causa del esfuerzo colectivo de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, han visto cómo su vida cambiaba radicalmente.

Un periodista de la agencia IPS en Nicaragua, José Adán Silva, escribió una historia sobre Patricia Martínez, de 37 años, madre de tres hijas, campesina que vive en la costa. Su marido trabaja en Costa Rica y los únicos ingresos que recibe son las remesas que le envía su marido a la familia. Ella es una de las posibles receptoras de los 107 millones de dólares norteamericanos, de cooperación internacional, enviados por la ciudadanía de los Países Bajos mediante todo tipo de mecanismos, en su mayor parte, a través de la Agencia de Cooperación Internacional y las ONG de los Países Bajos que trabajan con el sistema de cooperación al desarrollo en Nicaragua y con las ONG en Nicaragua.

Patricia Martínez recibirá, si tiene suerte, dos mil dólares del programa llamado “Acabar con el hambre y terminar con la pobreza en 2012”, desarrollado por el Gobierno de Nicaragua junto con algunas ONG. Este dinero será suficiente para reiniciar el cultivo de la tierra junto con otras cinco mil familias en esa región. Con esta ayuda podrá recuperar algo de lo que fue su vida, dar un futuro a sus hijas y tal vez su marido pueda regresar de Costa Rica para estar con su familia.

Ahora bien, aunque parezca una historia simple, se va volviendo más compleja tan pronto como le añadas más explicaciones: de dónde viene el dinero, cuál es la esperanza de que lo reciba, cuáles son las circunstancias de Nicaragua, un país pequeño de cinco millones de habitantes con un PIB de cinco billones de dólares, que el 10% de la población recibe de la renta nacional la misma cantidad de dinero que el 90% de la población, que el 20% viven en la extrema pobreza, que el 55% de los pobres viven en los centros urbanos del norte y en la línea costera, donde el 70% de la gente vive bajo el umbral de la pobreza. También se puede mencionar las estadísticas sobre la realidad presente de la situación del desarrollo del país, las posibilidades de futuro y la memoria acumulada. Una memoria colectiva que habla del pasado del país: de la guerra que hace diez años detuvo su dañada economía, muy concentrada en pocas manos.

El objetivo de la cooperación internacional al desarrollo de España, Holanda y otros países, es conseguir resultados en estas sociedades, con unas circunstancias pasadas que dinamitaron los pilares de su desarrollo, a veces por la intervención de los Estados Unidos, o de otras influencias externas, a veces por culpa de la propia población, de sus guerras civiles. Se trata de transmitir que también tenemos responsabilidad sobre la pobreza de un país como Nicaragua, de explicar cómo se consigue mejorar la situación de la vida de la gente con una intervención exterior. Hay mucho cinismo cuando se dice que la cooperación para el desarrollo no funcionará de ninguna manera —o que es una gota de agua en el océano—. Sin embargo, en este ejemplo vemos que hay mejoras directamente ligadas al esfuerzo de la sociedad neerlandesa hacia la sociedad nicaragüense, que pueden cambiar, si todo va bien, las vidas de cinco mil Patricias Martínez. Y es necesario comunicarlo si se cree en ello. El impacto se conseguirá si cuentas una narración humana, si cuentas una historia simple, pero complicada, sobre cómo cambia la vida de una persona. Esta comunicación modificará la postura de la sociedad y servirá de apoyo a los responsables políticos y los funcionarios de las agencias de cooperación al desarrollo.

Ahora bien, si a esta información se le añaden estadísticas, razonamientos históricos, debates académicos, etc., interesará únicamente a las personas que tienen interés en oírlo. Así, muchas ONG intentan conseguir una historia completa, con narrativa humana, con estadísticas, con las circunstancias, con los villanos y los héroes, pero con ella no podrán conseguir que el 70% del público reciba la historia y la comprenda en su totalidad. Puedes dar millones de dólares para distribuir esta historia, pero solamente una parte muy pequeña de la población entenderá toda su complejidad.

La premisa de la que parte la cooperación española al desarrollo se la plantean todos los países democráticos: la participación ciudadana en la elaboración y la formulación de políticas, así como en la implementación de las políticas públicas. Todos los gobiernos de los países democráticos pretenden lograr consenso o apoyo público a través de la comunicación de la cooperación al desarrollo o la cooperación internacional. Pero estas políticas, en realidad, son complejas y es difícil que el 70% de la población entienda cuáles son los

objetivos de tu compromiso internacional. Casi todos los sistemas de cooperación creen que se han quedado cortos en los objetivos, piensan que sus campañas no son lo suficientemente buenas, pero habría que pensar si el objetivo que se han marcado es casi imposible.

En una publicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 2001 se señala que los gobiernos quieren comprometer a sus propios ciudadanos para que participen en las políticas que están desarrollando. Y la forma más efectiva de lograr este tipo de consentimiento es pedirle a la gente que participe en la formulación de esas políticas, lo que presupone que existen sistemas en los que es posible la participación política. Pero al ir al terreno de la práctica encontramos algunas dificultades.

Incluso si tienes un sistema democrático muy bueno —y según *The Economist*, España está en el lugar 16 del mundo—, eso no significa que la sociedad civil participe en la formulación activa de políticas. Y, además, aquí estamos hablando de políticas de cooperación internacional, que en la mayoría de los países se consideran más lejanas a la vida diaria de la gente, y son elaboradas por trescientos expertos como máximo. En distintos países existe la voluntad de implicar a la ciudadanía para que apoyen la política exterior, pero no siempre se posibilita realmente la participación de la gente. Y por ello, muy a menudo, las políticas reciben críticas constantes de los “altermundistas” o de la sociedad civil, porque se les ha mantenido fuera del sistema político y no participan —aunque una y otra vez lo repitan los políticos— en la formulación de las políticas.

Otro reto para la comunicación del desarrollo es ofrecer todo tipo de plataformas de participación. En los Países Bajos se ha realizado un gran esfuerzo en el ámbito de la cooperación internacional, apoyada por una gran mayoría de los holandeses. En el documento político principal del Gobierno se afirma que el objetivo de reformar el sistema internacional multilateral, para mejorar la erradicación de la pobreza y posibilitar la paz, no es únicamente tarea del Gobierno, sino que también es necesario implicar a distintos sectores de la sociedad. Es decir, se cree en la necesidad de fortalecer el apoyo público para mejorar la cooperación internacional y para reformar el sistema multilateral internacional.

Entonces, ¿cómo conseguir que los españoles estuvieran dispuestos a apoyar los objetivos de la cooperación internacional? La discusión tiene dos niveles: la sociedad en general y un grupo de opinión pública que existe en relación con esas políticas. Si partimos de que es posible, de que se puede intervenir en la sociedad con todo tipo de instrumentos para involucrar a la ciudadanía, primero hay que encontrar los canales que hagan esa realidad positiva en la formulación de las políticas españolas de desarrollo internacional. Y nada mejor que encontrar esas historias verdaderas que muestran cómo el apoyo ciudadano a las políticas de cooperación internacional al desarrollo ha mejorado la vida de otras personas. Es importante que la ciudadanía se sienta partícipe, que sienta que se han escuchado sus críticas, a las organizaciones de la sociedad civil, a los movimientos y a los expertos².

En Países Bajos, ésta es la misión de la Comisión Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sustentable (NCDO), que dirijo. Es una fundación independiente con 87 empleados, financiada al 100% por el Ministerio de Asuntos Exteriores, y tiene un Consejo de siete a ocho personas, algunas veces se eleva hasta once. Fue creada en 1970, y en un principio tuvo el objetivo de comunicar a la ciudadanía de los Países Bajos distintas cuestiones internacionales. No hay ningún nexo político entre el Consejo de la fundación y el Gobierno. El Gobierno otorga, cada cuatro años, un presupuesto que, en este momento, es de 32 millones cada año, sobre la base de un plan propuesto, en el que se explican las metas y los objetivos.

En la comunicación de la cooperación al desarrollo la información tiene que partir de historias verdaderas escritas por periodistas independientes o por la propia ciudadanía. El Ministerio de Asuntos Exteriores no puede emitir este tipo de información sobre lo

² En Holanda lleva más de cinco años funcionando la Tercera Cámara, una especie de tercer sistema al margen de las instituciones formales de la democracia en el que participan 150 personas de la sociedad: 120 holandeses y 30 de los países en desarrollo, para discutir anualmente sobre la actuación exterior de los Países Bajos. Estas 150 personas forman parte de la ciudadanía que quiere discutir de los asuntos públicos y demuestran que los ciudadanos informados tienen propuestas y soluciones que no son necesariamente peores que si fueran parlamentarios.

que pasa en el mundo porque, aunque pudiera ser información verdadera, la mayoría de la gente no la aceptaría como información creíble. Aunque la NCDO es una fundación independiente, al tratar de contar una historia determinada en un país como, por ejemplo, Nicaragua, se cuenta con un periodista independiente.

TEORÍAS Y PRÁCTICAS DE LA COMUNICACIÓN: MITOS

La mayoría de las teorías de la comunicación actuales se basan en el análisis y en la teoría, así como en la enseñanza académica, que se remonta a los años treinta en los Estados Unidos. Y muchos objetivos de las campañas y de la comunicación se diseñan siguiendo dos de aquellas teorías. Las teorías más modernas sobre los medios fueron elaboradas principalmente por personas como Bernard C. Cohen³ en los años sesenta del pasado siglo. En estas teorías se reconocía que los canales de información más importantes para las audiencias eran los medios de masas: pocos canales de televisión, importantes periódicos nacionales creíbles, independientes, el gran periodismo, el periodismo de investigación... Todos juntos estaban imponiendo la agenda de las noticias. Y, actualmente, esto sigue siendo verdad en gran medida, aunque las noticias ya no se emiten para todos los públicos al mismo tiempo.

Desde las instituciones públicas muchas veces se cree que basta con tener una historia bien construida y que se emita en los medios de comunicación de masas para que se tenga un mayor apoyo en el propósito de la erradicación de la pobreza mediante el desarrollo. Pero, además, se necesita que las historias tengan credibilidad, ya que tan pronto el público sospechase que alguien ha pagado por la historia, entonces el periodismo independiente y el sistema independiente perderían toda credibilidad.

¿Qué hemos aprendido en los Países Bajos? Que los medios de comunicación de masas no pueden ser utilizados como un instru-

³ Bernard C. Cohen, *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press, 1963.

mento para modificar conductas, que sólo pueden utilizarse para reforzar conductas. En el marketing político, en la política sesgada, puede más o menos reforzar la lealtad política, pero no se puede lograr el cambio de lealtad política de un partido a otro. Puede solamente reforzar la lealtad a un determinado partido o reforzar el apoyo a la cooperación internacional española. La comunicación no es la solución para todos los problemas de apoyo, porque, según las investigaciones realizadas, sólo puede llegar a producir cambios en la conducta de hasta un 10% de los receptores.

Este año, el gran problema internacional ha sido el medio ambiente, pero el año que viene habrá otro, y después todos estaremos viendo los juegos olímpicos de China y ya nadie discutirá el cambio climático internacional. La comunicación no resuelve el problema. La acción internacional conjunta puede resolverlo.

Lo que está comprobado es que las actividades de comunicación pueden reforzar las conductas positivas. Si existe una comunicación pública que anima a dejar de fumar, ésta ayudará y reforzará la conducta de la gente que haya decidido dejar de fumar. Así que refuerza un conjunto de conductas, más o menos automáticas de la gente. La mayor parte de nuestra conducta en la vida es automática, no pensamos en la mayor parte de lo que hacemos.

Pero la comunicación también puede romper los patrones de esta conducta automática, si el mensaje tiene un componente de urgencia. Si, por ejemplo, coges el coche para ir a la ciudad normalmente, pero un día determinado se anuncia que hay una festividad y que mejor que se dejen los coches en casa porque se producirá un enorme atasco y no se podrá llegar al lugar de la fiesta, entonces modificas tu conducta. Y en el mismo sentido, el cambio climático es un ejemplo de cómo los mensajes urgentes son ahora capaces de modificar conductas.

La otra premisa que normalmente utilizamos es que, una vez hemos desarrollado las políticas de cooperación, tenemos mejores historias y mejor información, y que ésta conducirá a un mejor conocimiento. Y, por lo tanto, ese conocimiento tendrá relación con el comportamiento y las actitudes de la gente. Pero un mejor conocimiento no siempre cambia las actitudes. Se conoce que hay normas en contra de la discriminación, sin embargo, la gente aún discrimi-

na. No porque no lo sepan, sino porque no modifican su actitud hacia la discriminación, porque hay otras razones por las que no les gustaría emplear, por ejemplo, a una persona de procedencia norteafricana.

Y, aunque modifiques tu actitud, no siempre significa que modifiques tu conducta. Si el 70% de los españoles mañana cambia su actitud ante la cooperación internacional al desarrollo no implica que el Gobierno español tome la decisión automática de cambiar el presupuesto español de gasto público y que se logre llegar al 0,7 la semana que viene.

La gente rara vez cambia sus opiniones en base a sólidos argumentos. ¿Por qué sucede esto? La mayor parte de las opiniones son también opiniones mantenidas con el piloto automático y el objetivo que puedas tener en la comunicación del desarrollo y en la comunicación sobre los esfuerzos del desarrollo es una opinión que pueden influir en la gente sólo si ellos realmente quieren prestarte atención a lo que les estás argumentando.

El error es pensar que esa información esté llegando a todo el público de manera similar. Hay gente que no está muy bien educada, o que no ha aprendido cómo procesar la información. Pero todos sentimos la premisa de un país democrático: todo el mundo debería tener la información básica sobre lo que su Gobierno está haciendo. Pero en las políticas de información de la comunicación, lo mejor que puedes conseguir es que el 30% de tu público bien educado, de base urbana, sea “alcanzable” con argumentos fuertes sobre lo que tú piensas que es una política pública importante. Ese será un objetivo máximo. Puede ser que también llegues a otra gente. Porque si verdaderamente has recibido o conseguido ese nivel de penetración de la información de calidad sobre la cooperación internacional al desarrollo, entonces realmente has ganado el juego.

Ahora bien, las empresas u organismos de comunicación, a veces, lo que hacen es simplificar la información, lo que puede conseguir que determinada argumentación llegue a la gente que no está en principio interesada por ese tema. Pero las personas que sí saben algo del tema, que sí parten de algún conocimiento en la materia, se dan cuenta que no es del todo verdad lo que se está contando. Así,

si se simplifica en las comunicaciones de las ONG se destruye la capacidad de llegar al 30% que realmente desea escuchar. Y no llegas al 70% del resto de la población porque a ellos no les interesa esa información. Porque la gente recibe, como media, cada día, dos mil mensajes de distinta naturaleza.

Ahora bien, la comunicación sobre la cooperación internacional para el desarrollo puede entender que la mayor parte de la población tiene una primera fuente de información sobre los asuntos internacionales, sobre el compromiso de su país y su sociedad civil en el exterior: recibe esa información a través de la televisión. En la mayor parte de los países europeos, más o menos el 70% de los receptores reciben la información de la televisión como primera fuente de información. Es decir, si quieres emitir una información sobre cooperación para el desarrollo sólo son necesarios 90 segundos en cada sesión de televisión, porque ese es el tiempo medio que tienen las noticias en los informativos de televisión. Aunque la credibilidad de los informativos de la televisión es más baja que nunca. La gente no asume automáticamente que lo que ve en la televisión sea verdad porque sabe que la propiedad de los medios tiene influencia realmente sobre el contenido de los medios. El 70% de la audiencia recibe la primera información de la televisión, pero el 40% de la audiencia quiere ver si esa información es cierta leyendo un artículo en un periódico, un periódico de calidad, para comprobar si la información es verdadera.

Con lo que hay que tener mucho cuidado es con la inclusión de datos empíricos. Por ejemplo: “¿Sabe cuánto está gastando su Gobierno en la cooperación al desarrollo?”. La mayor parte de los gobiernos piensan que es muy importante que la gente sepa cuánto es. Porque, si no lo saben, ¿cómo pueden juzgar? Y la mitad de la población de los Países Bajos cree que el esfuerzo es de al menos dos billones mayor de lo que realmente es. Si combinas las historias sobre la cooperación al desarrollo con los hechos, no sólo la gente que no está educada, sino también la gente educada, tiene un gran problema para digerirlos. La cultura, en las palabras, es a veces un problema, pero la falta de cultura en los números es un problema enorme en nuestras sociedades. Si les digo que la renta media de Nicaragua es de 5 billones, ¿qué significa eso? Nadie realmente es

capaz de procesar una información sobre cifras que sean mayores que su salario anual.

Por eso es importante analizar constantemente a la sociedad a la que nos dirigimos para comunicar mensajes positivos sobre la cooperación internacional al desarrollo. Los periodistas independientes son generalmente los mejores comunicadores. También hay que tratar de hacerles partícipes a los médicos y los profesores, porque son las personas que mejor pueden comunicar los esfuerzos y avances en materia de educación y salud. Si se dice que medio millón de mujeres mueren cada año al dar a luz innecesariamente, el receptor tendrá un problema con los números. Puedo decirte que cada minuto de cada día una mujer muere de parto sin necesidad, y que podemos hacer algo al respecto, porque necesitamos muy poco dinero, realmente, para ponerle fin. ¿Y cómo es que no se han logrado en los últimos cinco años, con todos estos esfuerzos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio? Esta es una historia que puedo contaros, puedo daros las razones, puedo daros los números y si prestáis atención recibiréis esa información. Pero si yo fuera una comadrona o un médico y os dijera la misma historia, entonces la recordaríais veinte veces más fácilmente que si os la cuenta un funcionario.

Hemos logrado en los Países Bajos estos resultados: un mayor número de personas muestra su intención de compra de productos de comercio justo y el 30% de nuestra población conoce los Objetivos de Desarrollo del Milenio como parte de la política pública. También, en los Países Bajos, la gente está acostumbrada a dedicar el 0,7% del presupuesto para cooperación al desarrollo, si bien no hay ninguna urgencia para abandonar este nivel, quizás en el futuro cualquier gobierno pueda rebajarlo si la ciudadanía no se moviliza.

En definitiva, la experiencia holandesa muestra que el esfuerzo de la comunicación para el desarrollo es un esfuerzo que puede lograr resultados, siempre que sea participativo y trate sobre historias humanas y verdaderas.

9. LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN INTERACTIVOS

RICARDO GRASSI *

El título de este artículo sugiere una acción práctica y organizativa, no una elaboración académica.

En el ámbito de la información y la comunicación, todo es producción y acción, reflexión sobre sus resultados, nuevamente acción-evaluación y así sucesivamente, ya que el objeto de ambas es sustancialmente dinámico. Nosotros también somos fuentes de vida que se renuevan.

La plena satisfacción del título elegido requiere de seminarios de formación específicos en relación a los cuales, en esta ocasión, mencionaremos solamente sus presupuestos y elementos conceptuales.

Basta señalar ahora que, como toda actividad, sigue reglas del juego precisas cuyo dominio se llama profesionalidad. Menos consistentes son aquellos elementos que aseguran su impacto: pasión, creatividad, imaginación, verdad...

1. Habrán notado ustedes que diferenciamos “información” y “comunicación”, cuando en general se los usa como sinónimos o uno reemplaza al otro. Así, solemos leer alternativamente medios de *comunicación* de masas o medios masivos de *información*, como si significasen la misma cosa.

La disquisición sobre cada concepto ocupa, en realidad, muchas páginas. A los efectos del tema que abordamos aquí y que determi-

* Periodista, director del Centro IPS para Medios y Sociedad Civil.

na la aproximación crítica y la práctica formativa de la agencia internacional IPS-Inter Press Service, los distinguiremos de un modo radical pero complementario:

- *Informar* es una acción vertical en la que alguien emite noticias, análisis, opiniones y alguien las recibe y consume; la relación concluye allí. Es lo que hacen los medios de información y su esencia no es alterada por instancias tales como las “cartas de lectores” y sus variantes audiovisuales.
- *Comunicar* es una acción horizontal en la que dos o más interlocutores interactúan, influyendo el uno sobre el otro paritariamente, generando un diálogo potencialmente creativo y enriquecedor para la práctica de cada uno. Es lo que deberían hacer las organizaciones de la sociedad civil y todas las instancias políticas y gubernamentales.

En nuestro caso, esta distinción conceptual resulta central tanto para la planificación de la actividad de cada uno como para discernir las respectivas responsabilidades.

En el contexto del seminario en el que se produce nuestro encuentro aquello que nos preocupa es la relación entre comunicación y desarrollo así como la comunicación *del* desarrollo. Al hacerlo incluimos tácitamente la tarea de informar.

Tal preocupación es hija del actual momento histórico, una de cuyas características es el papel omnipresente de los medios masivos de información —internet incluido—, que uniforman presupuestos y datos que se convierten en los códigos de nuestra comunicación social y personal e inciden con fuerza en la formación del imaginario colectivo.

Es por ello que en IPS decimos que la información y la comunicación del desarrollo son el desarrollo mismo y no un mero complemento. En otras palabras, sugerimos que lo que no se informa ni comunica no existe, aunque sí exista en el ámbito circunscrito en el que ha sido creado.

Aplicado al ámbito en el que estamos —facilitar la información y comunicación— decimos que si aquello que se hace no incluye entre sus preocupaciones centrales cómo difundirlo, el resultado

será menor. Al no ser socializado, no servirá como ejemplo imitable, no se incorporará a la memoria colectiva y, consecuentemente, los efectos multiplicadores de la acción serán magros.

Quiero referirles un ejemplo dramático y de actualidad.

«No hemos sabido generar en los afganos la esperanza de que al menos sus hijos tendrán una vida mejor», me dijo hace ya dos años un diplomático europeo en Kabul, con quien conversábamos sobre la guerra que crece diariamente en Afganistán.

Cuando a fines de 2001 Estados Unidos invadió el país y derrocó al gobierno talibán se generó automáticamente una expectativa popular y un “capital de esperanza” que otorgó al Gobierno estadounidense y a los europeos tiempo para demostrar qué era ese desarrollo y democracia de los que hablaban.

Por otra parte, ya desde tiempo atrás habían ido formándose poderosas ONG afganas que, a diferencia de las internacionales, pueden trabajar en todos los rincones del país.

De la mano de la retórica democrática llegaron fondos para formar periodistas y crear medios de información independientes. Durante 25 años habían estado bajo control estatal o habían sido suprimidos.

No obstante, en ningún momento fue definida una estrategia de información y comunicación que buscara que aún en las zonas más recónditas del país cada afgano supiese qué estaba siendo hecho y hacia dónde se iba.

Peor aún, después de las elecciones presidenciales en octubre de 2004, que confirmaron a Hamid Karzai al frente del Gobierno, los fondos de la cooperación internacional destinados a los medios fueron descendiendo abruptamente hasta prácticamente desaparecer. Las amenazas contra los periodistas fueron aumentando.

Cuando en 2006 Estados Unidos pasó a la OTAN la conducción de la guerra, su primer comandante, el teniente general británico Richards, era muy consciente del papel que podían jugar los medios de información no para propagandizar la guerra sino para informar sobre el desarrollo en el acto en el país y sus resultados.

No obstante, fue privilegiada la multiplicación de radios instaladas en las sedes de los Equipos de Reconstrucción Provincial —una estructura militar que realiza actividades de apoyo civil—, conve-

nientemente protegidas con alambre de púas y murallas de cemento armado, que no es lo mejor para sugerir la sincera objetividad de un medio de información ni ser visto por la población como “la radio militar”.

En el caso de las ONG afganas, su notable eficacia en actividades tan concretas como educación, salud, construcción de caminos e infraestructura no incluía en ellas la conciencia de ser un sujeto de referencia y un actor político y social que *debía* hacer escuchar su voz a todos los actores sociales y políticos, nacionales e internacionales, e informar al pueblo afgano qué hacen y logran. Consecuentemente, no estaban preparados para hacerlo, ya que ésta no es una tarea que se improvisa, tiene reglas profesionales y costos.

Fue recién en marzo de 2007 que la conciencia sobre la trascendencia de todo esto adquirió forma en el Primer Foro Afgano e Internacional de Medios y Sociedad Civil, convocado por el grupo mediático afgano The Killid Group e IPS. Participaron cientos de personas, además de altos funcionarios del gobierno y de organismos intergubernamentales.

Muy en síntesis, se trató de que los periodistas entendiesen que las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y la sociedad civil en general son fuentes de información imprescindible; que las ONGD diesen un paso adelante en entender su dimensión y trascendencia y que la comunicación debe formar parte de sus actividades; que el gobierno y organismos intergubernamentales y de cooperación entendiesen que en Afganistán hay medios de información con madurez profesional y una vibrante realidad de ONGD.

A ello debería haber seguido una respuesta veloz, con aportes financieros que permitiesen transformar en acción la claridad demostrada en el Foro. No ha sido así. La guerra aumenta. Los comandantes occidentales declaran que no ganarán la guerra con las armas sino con políticas. Para la población, que allí y en cualquier lugar del mundo sigue a quien la protege y le muestra futuro, los “internacionales” pasaron a ser nombrados extranjeros y, poco después, más y más comencé a escuchar la palabra invasores.

2. Hay una dimensión profunda en los recursos de los que hoy disponemos para comunicarnos. Son, en sí mismos, un re-

sultado maravilloso de nuestra necesidad de hablarnos unos a otros. No debe ofuscarnos que incluyan también su perversión: la voluntad de dominio y de homogeneizar nuestras diversidades. Por el contrario, es nuestra tarea neutralizar ese abuso que amenaza a nuestra misma especie y liberar la belleza de saber los unos de los otros, con curiosidad, la sorpresa de descubrir y la alegría de poder ayudarnos a crecer a partir de la experiencia e identidad de cada uno.

Ese es el principio, después del cual llegan la técnica y la política también, porque la ingenuidad no es de gran ayuda a la justicia y la que estamos dando es una batalla, momentáneamente desigual.

A propósito de los tiempos de la historia, abro un paréntesis para contarles que años atrás quise entrevistar a quien dirigía, desde la UNESCO, el Año Internacional para una Cultura de Paz y no Violencia. Su nombre es David Adams, es estadounidense y se auto-define como un ex científico. Tenía una pregunta principal: ¿cómo ejercía su función en una realidad mundial lacerada por pequeñas y grandes guerras?

Sonrió y me respondió: «Mi cargo me permite conocer en todo el mundo a grupos y personas que trabajan en el sentido de la vida y hacer que se conozcan entre sí. Imagino a cada uno como una barca en el mar a la que mi tarea le proporciona la vela de saber que no están solos, comunicarse con otros y dialogar».

Y agregó lo principal, la esperanza que lo animaba: «Hoy no hay viento, pero antes o después empezará a soplar nuevamente y esas barcas de vida comenzarán a surcar el mar de nuestra historia de un modo veloz y sorprendente».

Es esta la sustancia del tema que estamos esbozando.

En aquel caso, la “provisión de velas” era organizada y coordinada minuciosa y técnicamente por un siciliano inspirador, Enzo Fazzino, que sigue empecinado en su camino aunque en la UNESCO suenan hoy otras campanas.

- 3.** Solemos mirar en primer lugar hacia los medios de información de masas cuando analizamos críticamente qué y cómo se informa sobre la desigualdad en el mundo y los esfuerzos

privados y públicos para corregirlo (o empeorarlo). Lo hemos hecho también en el transcurso de este seminario.

¿Es correcto hacerlo y adjudicarles responsabilidades? Lo es. Nuestro análisis crítico descubre carencias y que no existe equilibrio entre lo que emiten los que llamamos “operadores del desarrollo” y lo que los medios difunden. Es la evidencia de que algo no está funcionando bien.

No obstante, esa aproximación resulta insuficiente y aunque el análisis sea profundo y certero en cuanto a desnudar la lógica, naturaleza societaria, afiliación ideológica e intereses de cada medio, resulta parcial y no contribuye a resolver globalmente el problema.

Detengámonos en esto pero ahora desde la realidad del que critica.

La difusión de temas socio-político-culturales —tales como, por ejemplo, el medio ambiente, la salud, la educación, los derechos humanos, la paz, el desempleo, incluyendo en cada uno una perspectiva de género— ha dado pasos gigantescos en los últimos 20 años.

Ese resultado evidente es fruto del intenso trabajo de planificación de su difusión por parte de organizaciones de la sociedad civil, organismos gubernamentales e intergubernamentales, y de medios de comunicación entre los que se encuentra IPS.

Lo hecho hasta ahora para generar conciencia social ha debido crear categorías que han llegado a ser secciones en los medios de información, así como sus actores han desarrollado inevitablemente un lenguaje específico que los identifica pero que, ahora vemos, también los aísla.

Desde el punto de vista de la comunicación y la información, este proceso positivo evidencia hoy una crisis que reclama una reflexión conjunta entre sus protagonistas “activos” y “pasivos”.

Nos referimos a los “activistas del desarrollo”, por un lado, y a los periodistas y medios de comunicación, por el otro.

Subrayo: he calificado de activos a los trabajadores del desarrollo y he considerado pasivos a los periodistas.

¿Por qué? Porque la actividad de los primeros —organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en general, instituciones gubernamentales y organismos intergubernamentales— debe pro-

ducir contenidos; los segundos, eventualmente los recogen y difunden.

La crisis mencionada se evidencia en que aquéllos se quejan de una cobertura insuficiente y éstos de que es siempre “la misma historia, aburrida”. Los primeros sienten que lo que hacen es noticia, los periodistas argumentan que muchas veces no reúnen lo necesario para serlo o, peor aún, que es autopromoción derivada de la necesidad de visibilidad que tiene una u otra organización y sus donantes.

Ambos tiene su cuota de razón y es hoy un desencuentro suficientemente importante como para que deba ser tratado en sí mismo. Para ello es imprescindible crear situaciones en la que se encuentren para trabajar juntos, cuestionándose y conociéndose.

Pero aquí nos interesa el papel de los actores del desarrollo, en particular de las ONGD.

¿Cuántas de las organizaciones de los aquí presentes —o de quienes lean después esta ponencia— tienen a la tarea de informar y comunicarse entre sus prioridades y cuántas son las que han elaborado un plan específico para hacerlo?

¿Cuántas son las que cuentan con personal dedicado a ello, dotado de formación profesional y un presupuesto *ad hoc*?

¿Cuántas son las que evalúan sistemática y metodológicamente los aciertos y errores de sus iniciativas de información y comunicación?

¿Cuántas son las instituciones de la cooperación que “obligan” a sus beneficiarios a incluir esto entre sus prioridades, proporcionándoles la financiación necesaria?

La experiencia nos indica que suelen ser muy pocos, sobre todo entre las organizaciones pequeñas y medianas, cuyos recursos financieros resultan absorbidos por otras urgencias e informar y comunicar resulta un lujo.

Sin embargo, es vital, así como es inmenso el impacto que podría lograrse si todos adquirimos la conciencia de que informar, comunicar y comunicarnos respetando “las reglas del juego” —es decir, profesionalmente— y a la altura de los recursos de los cuales disponemos hoy, es absolutamente fundamental y que es urgente hacerlo.

En caso contrario, se corre el riesgo de perder lo logrado en los últimos 20 años y de que nuestra práctica se estanque en lo que en

muchos casos ya se vive como “un trabajo como cualquier otro”. (Resulta inevitable que aquí y allá se nos aparezcan temas, como este, que requieren un seminario en sí mismo).

Contra esos peligros, recuerdo una vez más la, para mí, muy estimulante imagen de David Adams.

Nosotros —y aquí me ubico no sólo como periodista sino como “trabajador del desarrollo” — nos caracterizamos por querer cambiar la vida y por creer que “otro mundo es posible”. La carga combinada de indignación, alegría, repito, alegría, capacidad crítica y creatividad, repito, creatividad, que ello supone es una fuerza movilizadora sin par que, aplicada a la tarea de informar y comunicar resulta tan fascinante como poderosamente eficaz.

Eficacia es, en este contexto, mayor acceso al conocimiento, desarrollo del pensamiento crítico, efecto multiplicador, mayor humanidad.

Como periodista, en cambio, percibo yo también algo repetitivo que amenaza con aburrirme y que, a veces, decididamente me aburre y cambio de canal, doy vuelta la página o doy por concluida la entrevista porque no hay nada que me sorprenda. Hay “clichés”, preconceptos, falta de rigor en la obtención de datos, ausencia de análisis, pereza para relacionar un hecho con otro y demostrar una realidad o tendencia. No debería ser así, no es aceptable.

4. El punto de partida para elaborar un programa de información y comunicación interactivo es definir a quiénes queremos informar y con quiénes queremos comunicarnos. Esta verdad de perogrullo es fundamental porque cada objeto de nuestra acción tiene una especificidad que, por supuesto, debemos conocer.

Cada caso tiene que ser considerado en sí mismo y en función de la naturaleza de la actividad o actividades de cada organización. No obstante, hay categorías generales de interlocutores:

- la comunidad en cuyo seno se desarrolla la actividad;
- las otras ONGD;
- las organizaciones de la sociedad civil en general;

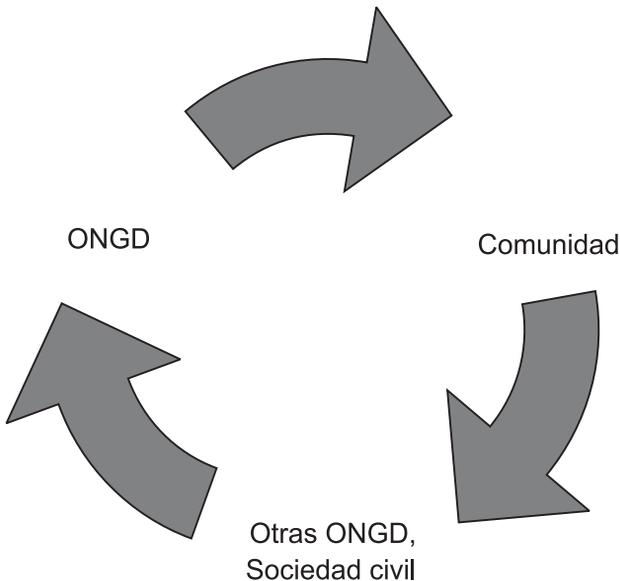
- las fuerzas e instituciones políticas, incluidos gobiernos y parlamentos (locales, regionales, nacionales);
- los medios de información (locales, regionales, nacionales).

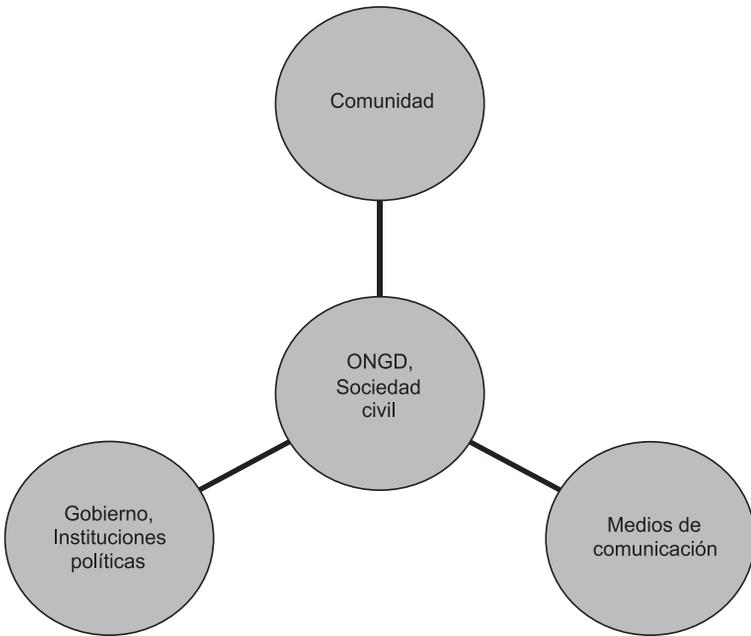
Es decir, el desafío no puede referirse solamente a los últimos aunque la importancia de los medios sea tan innegable como relativamente complejo el trabajo que requiere la producción de algo que pueda considerarse una noticia o un informe respetable. Si se organizase el plan sólo en función de los medios, quedaría a menos de la mitad del camino y, lo que es peor, se alejaría del papel protagónico y generador que debe tener.

Recuerdo lo que dije antes acerca de quiénes son, desde esta perspectiva, los sujetos activos y pasivos.

El diálogo con la comunidad —en este sentido usamos el término “interactivo”— es central porque es el objeto primordial de la acción, es allí donde reside el pulso de las cosas y la posibilidad de alimentarse y renovarse. En medida similar lo es con otras ONGD y la sociedad civil en general. Su práctica tiene también una dimensión técnica.

La realización de un plan de este tipo genera movimientos que pueden graficarse:





Hoy, la tarea de informar y comunicarse es, debe ser, una actividad profesional que no puede improvisarse ni encararse esporádicamente.

Requiere formación específica donde no la haya, lo cual significa incorporar pautas metodológicas que incluyen una evaluación constante de los resultados. Pero significa, sobre todo, conocer y dominar la multiplicidad de recursos de comunicación de los que disponemos hoy para poder utilizarlos según límites impuestos sólo por la imaginación, la creatividad y la pasión por la vida.

Éste ha sido apenas un esbozo que busca generar una reflexión que consideramos imprescindible que tenga lugar hoy y que, ojalá, conduzca a pasos concretos en la dirección sugerida.

Hoy, no ayer ni mañana, porque hay evidencias, como el hecho de estar reunidos aquí escuchándonos y buscando, de que el viento ha comenzado a soplar otra vez y las barcas que somos deben navegar con decisión y prisa.

En homenaje y agradecimiento a David Adams por proporcionarnos esa imagen y por seguir siendo un activo "militante de la

paz”, a Enzo Fazzino por su tozudez y a ustedes por estar aquí, permítanme concluir citando el último párrafo del libro *Las ciudades invisibles*, de Italo Calvino, en el que Marco Polo dice:

El infierno de la vida no es algo que será; si hay uno, es el que ya está aquí, el infierno en el que vivimos cada día, que formamos estando juntos. Hay dos modos para dejar de sufrirlo. El primero es fácil para muchos: aceptar el infierno y ser tan parte de él que se deja de verlo. El segundo es riesgoso y requiere vigilancia constante y estar alertas: buscar y aprender a reconocer a quiénes y qué, en el medio del infierno, no son infierno, y entonces cuidarlos y darles espacio.

10. LA IMPORTANCIA DEL TRABAJO EN RED Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA

PABLO JOSÉ MARTÍNEZ OSÉS*

LA APUESTA POLÍTICA DE LA *PLATAFORMA 2015 Y MÁS*

La *Plataforma 2015 y más*¹ surge en el año 2002, y está conformada por 14 organizaciones progresistas de cooperación internacional para el desarrollo, con amplia experiencia de relaciones y trabajo con los países del Sur. Dicha plataforma se constituye precisamente con la pretensión de dar a conocer los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y hacer seguimiento de los compromisos de la comunidad internacional desde una perspectiva crítica que en muchos aspectos supera la falta de ambición y el alcance de los ODM. Por eso nos denominamos “y más” haciendo referencia con ello a un programa de cambio de políticas internacionales que consideramos imprescindible en coherencia con los propósitos recogidos en la Declaración del Milenio².

El contexto internacional en el que surge la *Plataforma 2015 y más* está dominado por la deriva hacia cuestiones de seguridad y lucha contra el terrorismo generadas a partir de la reacción unilateral de la Administración Bush tras los atentados a las torres gemelas del 11-S. La Conferencia de Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en marzo de 2002 ofreció exiguos resultados en forma de compromisos financieros de la Comunidad Internacional para garantizar la consecución de los ODM. Ya para entonces, las políticas y los flujos de ayuda internacional muestran desviacio-

* Coordinador de la *Plataforma 2015 y más*.

¹ www.2015ymas.org.

² <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/background.html>.

nes hacia cuestiones de seguridad y defensa no muy coherentes con la Declaración del Milenio. Esta desviación sirve de acicate a las catorce organizaciones españolas para reunir sus fuerzas en un proyecto de comunicación social y de incidencia política con la finalidad de lograr que la lucha contra la pobreza y la desigualdad retornen al primer plano de la agenda política internacional, redimensionada por el espaldarazo que los ODM suponen.

El elemento más característico de la *Plataforma 2015 y más*, y por lo tanto de las organizaciones que la conforman, es su defensa del carácter profundamente político de las acciones de desarrollo. Las acciones enmarcadas en los programas de cooperación internacional para el desarrollo tienen un fuerte carácter político, como lo tiene el desarrollo mismo, que fundamentalmente es el resultado de un complejo entramado de políticas económicas y sociales, tanto nacionales como regionales o internacionales. Desde este convencimiento la cooperación para el desarrollo exige la formulación y el seguimiento de políticas que expresen sin ambigüedades cuáles son las estrategias que se proponen para obtener los resultados propuestos. Existe de forma muy extendida la falsa idea de que todos los agentes y actores sociales de la cooperación estamos de acuerdo porque compartimos la intención última de cualquier acción de cooperación, que es erradicar la pobreza extrema, el hambre o cualquier otra de las muchas calamidades con las que habitualmente medimos las situaciones de pobreza. También es común para quien promueve la idea de que la cooperación ha de ser “neutral” políticamente hablando en coherencia con esa idea de finalidad compartida por todos. A juicio de la *Plataforma 2015 y más*, la pobreza y la desigualdad internacional están causadas por estrategias políticas globales que de forma hegemónica hoy establecen (y estrechan cada vez más) los límites de actuación de los estados en materia de políticas reguladoras y garantes de derechos humanos, políticas redistributivas y de equidad, y de políticas públicas de carácter social en general. En definitiva, defendemos que encaminar las acciones de cooperación para el desarrollo hacia los ODM exige abandonar la aparente neutralidad de nuestras posiciones y promover el carácter político de dichas acciones: no es coherente pretender erradicar la pobreza manteniendo al mismo tiempo (o no denunciando) las

orientaciones neoliberales de las grandes políticas que son precisamente las grandes responsables de la progresión de la desigualdad y la exclusión.

En coherencia con esta perspectiva entendemos nuestro quehacer desde el profundo compromiso de las organizaciones de sociedad civil con el diseño y la gestión de las políticas públicas. En la base de este planteamiento se encuentra una doble apuesta: por un lado, la de promover mecanismos que profundicen la democracia mediante la participación de la ciudadanía organizada en los asuntos públicos; y por otro, la defensa de las políticas públicas como garantes y reguladoras de los intereses generales. En este sentido defendemos una cultura política que incorpora un papel activo y protagónico a las organizaciones de la sociedad civil en el establecimiento de las políticas públicas, entendiendo que la independencia de las organizaciones no puede medirse únicamente en función del origen de sus ingresos económicos, menos aún cuando se promueve otra falsa idea según la cual los ingresos de capital privado proporcionan más independencia que los que proceden de los presupuestos públicos. Con certeza sabemos y aseguramos que la financiación procedente de Repsol YPF o de Telefónica, por poner sólo dos ejemplos, no necesariamente proporciona más independencia, sino más bien límites muy claros para las acciones susceptibles de ser así financiadas. Contra esa idea consideramos que la gestión de fondos públicos por parte de actores organizados de la sociedad civil supone un espacio más de participación social en la gestión de las políticas públicas, cuyos fondos por cierto, cuentan con más y mejores controles para garantizar su transparencia que cualquier capital privado.

Desde esta perspectiva la *Plataforma 2015 y más* decidió firmar hace unos meses un convenio en estrecha colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) para realizar acciones de sensibilización, comunicación y formación en promoción de los principios que inspiran la Declaración del Milenio, particularmente los implícitos en el octavo ODM: *Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*. Durante los próximos cuatro años asumimos el reto de extender dichos principios a un conjunto de actores sociales e institucionales relevantes en nuestro país: orga-

nizaciones sociales diversas, instituciones públicas, sectores empresariales y muy especialmente hacia la opinión pública.

Se trata en definitiva de construir un consenso movilizador de la ciudadanía sobre la conveniencia de situar la llamada “agenda social” en el centro de las agendas gubernamentales. Ya que los ODM han sido denominados la “agenda social de la globalización”, es preciso extender su promoción y la de los principios que los inspiren a los diferentes actores sociales e institucionales. La estrategia no es otra que la de extender desde la *Plataforma 2015 y más* una política de alianzas con diferentes organizaciones sociales, instituciones públicas, y muy especialmente con medios de comunicación social. No es realista plantear la construcción de un amplio consenso sobre las necesidades de transformaciones políticas no ya para alcanzar los ODM, sino para, tomando a éstos como medios, extender los derechos sociales, económicos y culturales a todas las personas.

EL TRABAJO EN RED EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

La consecuencia más clara de tratar de trabajar en estos tiempos de globalización es la necesidad imperiosa de combinar acertadamente planes y acciones locales o nacionales, con una actividad coherente en el marco internacional de movilizaciones y propuestas. Es decir, que debemos incorporar en nuestra política de alianzas la perspectiva internacional. En estas dos direcciones hemos señalado algunas prioridades: en el ámbito español, nuestra pertenencia a la Alianza Española contra la Pobreza y nuestra estrecha vinculación con la Campaña Pobreza Cero, al tiempo que emprendemos acciones específicas de sensibilización y movilización con organizaciones sindicales, de inmigrantes, de mujeres, de ecologistas y de jóvenes entre otras. También en el ámbito internacional apostamos por el trabajo en red con organizaciones sociales de los países del Sur, en el marco de la Global Call to Action Against Poverty (GCAP), con el movimiento de mujeres (WIDE), o con las iniciativas en contra de los Acuerdos de Libre Asociación Económica (EPA) promovidos por

la Unión Europea. En las actividades más específicas de investigación y análisis, hemos iniciado una estrecha colaboración en la red internacional de Social Watch, cuyos informes ciudadanos sobre indicadores serán publicados en España por nuestra Plataforma, con la finalidad de brindar a la sociedad española una herramienta de análisis global sobre el estado y las perspectivas del desarrollo humano, elaborada por organizaciones sociales de todo el mundo.

Más allá de las alianzas en redes con organizaciones sociales, nos hemos propuesto comprometer a instituciones públicas, muy particularmente a través de mecanismos de formación específicos sobre desarrollo humano en la perspectiva de los ODM. Para que el consenso necesario influya decisivamente en las decisiones y las prácticas políticas hemos considerado como grupos destinatarios de nuestras acciones formativas tanto a responsables y funcionarios públicos como a periodistas, y lograremos introducir nuestra perspectiva a través de acuerdos con universidades públicas y otras instituciones formativas.

UN CONSENSO PARA EL CAMBIO DE POLÍTICAS INTERNACIONALES

En España existe un amplio consenso sobre la necesidad de fomentar valores como la solidaridad o políticas como las de ayuda, según nos muestran algunas encuestas al respecto. Pero esta extendida idea acerca de que es de justicia implementar políticas generosas y eficaces de ayuda al desarrollo no suele alcanzar a examinar cuáles son las causas principales de generación de pobreza y profundización de la desigualdad internacionales. De ahí que pretendamos promover ideas sobre la necesidad de que todas las políticas internacionales sean coherentes con los principios del desarrollo humano y sostenible. Es preciso poner sobre las agendas políticas la necesidad de garantizar que las políticas económicas, financieras y comerciales, las políticas de seguridad internacional, las políticas medioambientales y sociales respondan al principio de *coherencia de políticas*.

Esta causa es reconocida habitualmente como *una buena causa*. Pero es preciso introducir en nuestras políticas de comunicación social y en las de sensibilización y movilización que esta causa, aparentemente *abrazable* por todos los sectores, no logra alcanzar sus objetivos porque en realidad tiene *enemigos*. El principal es aquella visión, tan predominante en nuestro imaginario y en la sociedad actual, de que la iniciativa privada es la única que realmente promueve el crecimiento económico y con éste el desarrollo de las sociedades. La onda expansiva del pensamiento liberal económico es hoy tan hegemónica que cualquier otra propuesta encuentra inmediatas respuestas que prácticamente proscriben cualquier alternativa. Cuando lo cierto es que examinando la historia debemos reconocer que ninguna economía se desarrolló sin procurar mecanismos que protegieran sus sectores clave, es decir, haciendo lo contrario de lo que las instituciones proponen ahora, hasta el punto de impedir a los estados que ejerzan su derecho a diseñar e implementar sus propias políticas económicas en función de sus intereses y necesidades. Es preciso visibilizar una vez más que los mercados más protegidos son los de los EE UU, la UE y Japón, al tiempo que desde su dominio de las instituciones financieras imponen medidas contrarias a sus prácticas proteccionistas al resto de países y mercados del mundo. Esta evidente contradicción debe ser conocida para denunciar el doble rasero con que las supuestas teorías liberalizadoras actúan en función de los países y mercados.

Además nos hemos de enfrentar con la insuficiencia de los estados-nación para abordar los problemas globales. Insuficiencia que no está siendo sustituida por la construcción de un marco global de gobernabilidad que regule y actúe en defensa de los intereses globales. La conciencia de la existencia de *bienes públicos globales* que no están siendo gestionados por ninguna estructura democrática, sino que están siendo permanentemente negociados por intereses privados, nos pone en la tesitura de reconocer la existencia de una profunda crisis en el modelo hegemónico actual, y por lo tanto dotar de sentido la necesidad de construir un nuevo consenso ciudadano global.

Nos comprometemos con la idea de que la actual arquitectura de gobierno mundial es del todo insuficiente para garantizar otra

globalización alternativa y esperanzadora, basada en la extensión de los derechos humanos y los principios de equidad y sostenibilidad. Por ello apostamos por las reformas de los marcos multilaterales de gobernabilidad y financiación. Desde la reforma democrática de las Naciones Unidas, tan anunciada como aún pendiente, hasta las reformas de las instituciones financieras internacionales para que fundamenten su trabajo desde enfoques basados en la democracia y en la gobernabilidad, pasando por la necesidad de articular sistemas impositivos mundiales sobre las finanzas. Las limitaciones institucionales de los actuales marcos multilaterales son tales, que a menudo nos sitúan en el margen, en la línea que separa las propuestas de reforma de las que promueven la necesidad de refundación bajo nuevos supuestos y principios.

NUESTRO RETO COMUNICATIVO: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS MEDIOS³

Habitualmente accedemos a los medios de comunicación como agentes de solidaridad, incoherentemente alejados de las cuestiones políticas. Llenamos páginas de “solidaridad”, no de políticas. Existe una falsa sensación de disponer de una oferta muy amplia y relativamente accesible de comunicación y cultura, pero se ha producido un foso de accesibilidad entre gente pobre y rica. Aquí se agigantan las fracturas sociales históricas.

Además, el tratamiento de la información que se nos exige y que finalmente se publica se ofrece de forma descontextualizada, prevalece el tratamiento dramático y recurre a los estereotipos más instalados sobre la pobreza, o las regiones empobrecidas. Se enlazan situaciones de pobreza con la ayuda al desarrollo, con lo que se genera la sensación de que no es posible entender lo que ocurre, conocer su historia, saber quiénes son los protagonistas principales o las causas de las situaciones conflictivas, así como las complicidades de Occidente o los descarados intereses de las antiguas metró-

³ Gran parte de estas reflexiones las tomamos de Javier Erro, «Comunicación, Desarrollo y ONGD», Bilbao, Hegoa, 2002.

polis y sus multinacionales sobre estos países. Sólo cabe compadecerse de forma pasajera y realizar un donativo.

En los procesos de producción de las noticias no es el acontecimiento noticiable el que marca la pauta, sino la negociación entre los profesionales de los medios y sus fuentes (que suelen ser las élites de forma persistente) la que da las claves de lo que es o no importante para los medios y cómo quieren que se interpreten determinadas noticias.

Predomina la “economía del mensaje”. Nuestra mercancía comunicativa son los tópicos, los estereotipos, las imágenes simplificadas de la realidad, los datos inexactos, las necedades elevadas a categoría de apotema o de verdad concluyente.

Las noticias son consideradas mercancías cuya finalidad es la obtención de los mayores beneficios posibles, puesto que los medios de comunicación son grandes empresas que cotizan en Bolsa y siguen la lógica del mercado y de la obtención del mayor beneficio. Los beneficios se miden directamente en función de las audiencias que determinan al fin y al cabo la dimensión de los ingresos por publicidad. Por eso, informar de los territorios y realidades excluidas es caro, porque no forman parte del conjunto de intereses. Por eso, cada vez más se prima el entretenimiento en los contenidos de los medios de comunicación.

Las industrias culturales y los medios de comunicación de masas han logrado cierta socialización de la comunicación y la cultura. Pero desde un esquema rabiosamente capitalista que por su propia naturaleza persigue mercados masivos y máximo beneficio. Esto ha producido una realidad que combina la pasividad del usuario con la oferta de productos estándar, lo que, aparte de ser un sueño ideal del capitalismo, ha generado en muchos la idea de un “empobrecimiento” cultural y de oportunidades de desarrollo individual y social. La oferta masiva y estandarizada de los MCS (Medios de Comunicación Social) proponen una especie de “cultura clónica”, escasa de creatividad e imaginación.

Con oportunidad traemos aquí las palabras de Eduardo Galeano:

El número de quienes tienen derecho a escuchar y ver no cesa de acrecentarse, en tanto se reduce vertiginosamente el número de quienes tienen el

privilegio de informar, de expresarse, de crear. La dictadura de la palabra única y de la imagen única, mucho más devastadora que la del partido único, impone en todas partes el mismo modo de vida, y otorga el título de ciudadano ejemplar a quien es consumidor dócil, espectador pasivo, fabricado en serie, a escala planetaria, conforme al modelo propuesto por la televisión comercial norteamericana...

LA GENERACIÓN DE ESPACIOS “INDEPENDIENTES”: EL TRABAJO DE REDES

La tecnología y la participación social abren enormes oportunidades para el intercambio horizontal y la diversidad. Así como en los años noventa se extendieron, especialmente por América Latina, las denominadas radios comunitarias, cada vez son más las experiencias y proyectos que crean telecentros de acceso público para las personas excluidas por la brecha digital. Esto supone una oportunidad para que las personas y las comunidades pasen de ser consumidoras o simples usuarias a ser actores sociales capaces de crear contenidos, difundir ideas, intercambiar información y participar en las discusiones de las políticas de comunicación en sus países y también aquellas cuestiones que son cruciales para el desarrollo de sus comunidades.

Las redes comunitarias, sociales y ciudadanas adquieren un nuevo carácter en la era digital mediante la apropiación de las tecnologías de información y comunicación. Se pone en red el barrio, el pueblo, la ciudad y sus organizaciones, sin abandonar lo local, pero proyectándose globalmente a través de la interacción con otras comunidades y el mundo. Las organizaciones sociales y la gente encuentran nuevas formas de ejercer el debate democrático y la ciudadanía construyendo formas de participación descentralizada, autónoma, simultánea y solidaria en el espacio que brinda internet.

EL MENSAJE SENSIBILIZADOR, TRANSFORMADOR DE REALIDADES

La comunicación tiene una importancia estratégica evidente, puesto que estar informados y comunicados permitirá extender oportunidades, pero además la comunicación se convierte en una finalidad constitutiva del desarrollo que deseamos promover. Ya no hablamos más de comunicación para el desarrollo, sino de comunicación como desarrollo. Es un objetivo de desarrollo más. Las nuevas tecnologías por sí solas y su progresiva extensión no lograrán modificar los rasgos principales de la economía hacia un modelo más equitativo. Son precisas políticas y estrategias de comunicación para el desarrollo como políticas para el cambio, para la transformación. Iniciando por aprovechar la oportunidad tecnológica para dar la palabra a las personas excluidas, que no son sólo víctimas, sino imprescindibles protagonistas del cambio.

Las ONGD deben reinventarse como organizaciones esencialmente comunicativas. La *Plataforma 2015 y más*, con la colaboración de la AECI, ha iniciado esa andadura, con la pretensión de extender entre las redes sociales los principios y valores que emanan de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con su carga crítica a menudo tan implícita, y con su apelación radical a instituciones, empresas y organizaciones sociales para construir una asociación mundial para el desarrollo, que desde ya debe ser una asociación para la comunicación, el trabajo en red y el desarrollo.

CUARTA PARTE

COMUNICACIÓN, COOPERACIÓN Y DECLARACIÓN
DE PARÍS

11. LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA DESDE DISTINTAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

HENRI-BERNARD SOLIGNAC LECOMPTE *

Mi exposición va a tratar sobre cómo las agencias de cooperación al desarrollo en los países de la OCDE realizan su comunicación para el desarrollo. No lo hago desde el punto de vista de la agencia de cooperación al desarrollo puesto que yo trabajo para la OCDE.

La OCDE es básicamente el club de las naciones ricas, de los treinta países más industrializados del mundo. Es un lugar donde la mayor parte de los funcionarios se reúnen para discutir sus propias prácticas de apoyo, sus propios problemas, y también para compartir las mejores prácticas y tratar de mejorar la calidad de las políticas públicas en toda la amplia área de su ámbito: agricultura, comercio, gobernanza pública, etc.

Provengo del Centro de Desarrollo de la OCDE, que es un lugar pequeño, algo distinto. No es como los comités usuales de la OCDE, que intentan mejorar las políticas públicas de la OCDE. El Centro de Desarrollo se creó como un puente entre los países no miembros de la OCDE, los países en desarrollo y los países miembros. Todos ellos pertenecen al Centro. Nuestra singularidad es que en nuestra junta tenemos a países que no pertenecen a la OCDE, como Sudáfrica, India, Rumanía, Brasil, Tailandia, y dentro de poco, probablemente tengamos a Marruecos y a algunos otros.

* Director de la Unidad de Cooperación Externa y Diálogo de Políticas del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

[Los editores del libro han confeccionado este texto a partir de la transcripción de la ponencia de H.-B. Solignac en el curso de verano de la UIMP sobre Comunicación y Desarrollo, celebrado en julio de 2007].

Realizamos políticas de investigación, es decir, que no intentamos conseguir que los países de la OCDE se pongan de acuerdo sobre las mejores prácticas, ni estudiamos cómo hacer políticas públicas en un terreno específico. No estamos aquí para crear consenso entre gobiernos. Tenemos autonomía intelectual. Así que ello nos otorga una función de estimulación del pensamiento sobre temas emergentes en el desarrollo para la OCDE. De eso trata nuestro trabajo (en cualquier caso todo lo que voy a exponer no compromete al Centro de Desarrollo ni a los Estados miembros de la OCDE).

Trabajamos con todas las comunidades políticas, y no simplemente con las comunidades de ayuda, aunque trabajemos con ellas muy estrechamente. Finalmente, mantenemos un diálogo informal con una diversidad de actores. De modo que cuando invitamos a la gente a sentarse en una mesa, no están representando a su país, a su empresa o a su ONG de manera oficial, hablan por sí mismos.

Existen otros lugares en la OCDE que tratan sobre el desarrollo. Quisiera referirme al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que es el club de donantes bilaterales. Está situado en la OCDE y es ahí donde las agencias de los veintidós miembros oficiales del CAD se reúnen para intercambiar las mejores prácticas, revisar las de los demás, comprobar si las políticas están alineadas con lo que el CAD considera las mejores prácticas, etc. Es ahí donde las agencias de ayuda y las agencias de ayuda bilateral se dan cita para realizar intercambios y tratar de mejorar la ayuda al desarrollo. Trabajamos con todos los países en desarrollo: en Asia y Asia Central, África, América Latina y la región del Mar Negro.

Entremos ya en el asunto que nos ocupa: el desarrollo y la comunicación. Como Centro para el Desarrollo de la OCDE, y sobre este tema en concreto, ¿qué y por qué es lo que está en nuestra agenda?

Pensemos en la OCDE como un lugar donde se reúnen los funcionarios y tratan de mejorar las políticas. Consideremos a la OCDE como un agente de cambio y centrémonos sobre un comité concreto, el ya mencionado Comité de Ayuda al Desarrollo. Como se ha dicho es el club de los donantes bilaterales: ellos ofrecen las estadísticas, tratan de definir las mejores prácticas y, lo que resulta

muy importante, se controlan mutuamente en el contexto de las “peer reviews” (revisión por pares).

Recientemente, el CAD y otros agentes han lanzado un proceso importante con el ambicioso objetivo de mejorar la calidad de la ayuda. Se ha estado hablando durante años de mejorar el volumen de la ayuda, pero desde el comienzo de este ciclo de trabajo el CAD ha puesto en su agenda el objetivo de mejorar la calidad de la ayuda y de rendir cuentas ante la ciudadanía ante la que somos responsables.

La comunicación para el desarrollo se establece en la Declaración de París en relación a la eficacia de la ayuda bajo el compromiso de «acelerar el progreso intensificando la responsabilidad respectiva de los países donantes y socios hacia sus ciudadanos y parlamentos». Ahora bien, el problema es que aunque ello crea la oportunidad para lograr algunos progresos, el mecanismo para hacer un seguimiento de su implementación es muy débil.

La Declaración de París tiene objetivos muy concretos fijados para los miembros del CAD, y posee mecanismos de control, pero para el objetivo concreto de la rendición de cuentas realmente no existe un mecanismo fuerte de vigilancia. Y en las “revisiones por pares” del CAD —en las que los países miembros se reúnen para examinar a uno de los Estados miembros—, los miembros del CAD pueden declarar que el país examinado no ha aumentado la ayuda tanto como dijo, o que no ha implementado esa parte concreta de la Declaración de París. En tal proceso no existe ningún mecanismo de seguimiento elaborado para controlar los progresos sobre la comunicación para el desarrollo y la responsabilidad ante los ciudadanos. Y aquí es donde entramos nosotros.

¿Cómo se puede hacer? Se podría pensar en el CAD, como en una mesa en la que todos los donantes bilaterales se sientan a su alrededor. En ella hay grupos de trabajo que tratan sobre temas especiales, por ejemplo: uno sobre eficacia de la ayuda, otro sobre evaluación de la ayuda, otro sobre reducción de la pobreza, etc. Pero no hay ningún grupo especial para hablar sobre la comunicación para el desarrollo. De modo que hace algunos años los miembros del CAD decidieron crear al efecto su propia red.

La red no se articula como un grupo de trabajo formal, sino como un grupo de trabajo informal, esto es, basado puramente en

sus propias decisiones, aquellas que los jefes de comunicación de todas las agencias de ayuda bilateral toman juntos cuando se reúnen una vez al año en sus evaluaciones a medio término e intercambian información, tratan de detectar cuáles son los problemas, los logros, e informan a los demás. Pues bien, lo que se hace en el CAD es ayudar a gestionar la red. Desempeñamos el papel de un pequeño secretariado para esta red de jefes de comunicación. Y nuestros objetivos son: emulación, intercambio de información entre los miembros y presión. Como la comunicación para el desarrollo está demasiado a menudo en los últimos lugares de la agenda de los donantes del trabajo del CAD, la acción de este grupo informal es como la de un grupo de presión que intenta defender que la comunicación para el desarrollo se integre en todas las actividades del CAD, y tal en su dimensión política.

En el siguiente gráfico (gráfico 1) se expone nuestro programa, nuestra agenda. El gráfico muestra cuatro burbujas superpuestas.

GRÁFICO 1. *Agenda principal de la comunicación para el desarrollo*

Red informal de jefes de comunicación de la OCDE



Las dos burbujas azules consisten básicamente en la comunicación a los ciudadanos de los países de la OCDE y representan dos puntos de la agenda. Una se refiere a la transparencia, la responsabilidad o rendición de cuentas y la información pública. Puede llamarse comunicación institucional o corporativa de las agencias. La otra burbuja se refiere a la construcción de la concienciación de la opinión pública, orientada a conseguir un apoyo para la cooperación al desarrollo. Puede denominarse movilización pública. En la parte de la derecha se muestran las actividades en los países en desarrollo. El círculo superior refiere a la comunicación para el desarrollo, a cómo hacer que los proyectos de cooperación al desarrollo sean más efectivos a través de estrategias de comunicación. En el último círculo se muestra la expresión general de la rendición de cuentas, que consiste en crear las condiciones para el ejercicio de prensa libre y la libertad de expresión, puesto que creemos que es una de las condiciones necesarias para mejorar los gobiernos democráticos. Esta es aproximadamente la agenda. En esta exposición me voy a referir solamente a las burbujas azules.

¿Cuál es el problema? El problema es la pobreza en el mundo tal y como lo conocemos. Pero lo que queremos afrontar en esta sesión es la cuestión de cómo las agencias de cooperación al desarrollo hacen partícipes a sus ciudadanos. Nos podríamos preguntar en primer lugar por qué las agencias de cooperación deben informar a sus ciudadanos sobre lo que hacen. Es muy fácil encontrar buenas razones para ello: la responsabilidad resulta necesaria.

Pero, ¿cabe pensar en razones por las que quizá las agencias no deberían informar? ¿Existen riesgos de que la comunicación pueda conducir en algunos casos a un incremento de la propaganda? (no necesariamente por no decir la verdad, sino por decir tan sólo lo que la gente quiere creer). O, ¿existen riesgos de que haya algún sesgo de por medio? Por ejemplo: estando yo en una reunión con una persona de un país europeo del CAD en la embajada de Senegal —persona que está al cargo de la comunicación sobre los programas de cooperación de su propio país—, dijo: «Somos muy conscientes de la naturaleza estratégica de la comunicación, porque, afrontémoslo, competimos duramente con muchos de los donantes». Por lo tanto, su principal preocupación no era tanto mejo-

rar el impacto de la cooperación al desarrollo sino competir contra los otros países donantes, sobre todo europeos, para demostrar que su país estaba haciendo un trabajo mejor.

Así que cuando se dice que la comunicación no es muy clara, el tema es algo controvertido. No digamos actualmente en Francia, donde el debate sobre la cooperación al desarrollo se ha hecho mucho más visible en la televisión, debido sobre todo a su vinculación a la política de inmigración del nuevo gobierno. Y la idea que el gobierno está vendiendo, o extendiendo en parte, es que la ayuda al desarrollo es buena porque va a reducir los flujos inmigratorios. Podemos debatir al respecto: hay un montón de estudios que sostienen diferentes tesis. Pero en cualquier caso no es algo obvio.

La adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM en adelante) ha renovado las ambiciones de los países ricos para contribuir al desarrollo de los países en desarrollo. Se introduce una nueva responsabilidad, porque ahora ya no se habla del volumen de ayuda a inyectar, sino de los resultados que se quieren obtener. Por ejemplo, se afirma que un objetivo es reducir la pobreza a la mitad para el año 2015. Y es un compromiso mutuo, no sólo tarea de los países ricos. Se trata de compartir el compromiso con los propios países en desarrollo que tienen que liderar, que deberían liderar, sus propias políticas de desarrollo. En los ODM también se sostiene que se trata de ir más allá de la ayuda, puesto que el comercio, la inmigración, etc., también desempeñan un papel importante.

El problema es que tras las grandes promesas de los ODM, en concreto sobre más ayuda —o mejor ayuda como se decía en la Declaración de París— para un comercio más justo, hasta ahora se ha hecho muy poco.

Para empezar no se están cumpliendo las promesas sobre la ayuda. Hace un par de años las cancelaciones de deuda registraban las cifras más importantes. Se elevaron realmente porque hubo cancelaciones masivas realizadas especialmente a Irak y a Nigeria. Pero descontado esto, el flujo real de *dinero fresco* que va a los países en desarrollo se ha estancado. Cuando las cancelaciones de deuda siguen cayendo —y una vez cancelada una deuda no hay más deuda

que cancelar—, hay graves sospechas de que, a menos que los países miembros del CAD adopten una actitud totalmente nueva, los volúmenes no se van a incrementar. Así que la subida prometida no se va a producir.

En relación a la eficacia de la ayuda, los progresos son muy lentos. Pese a la pretensión de que los países tengan sus propias políticas respecto a la deuda del desarrollo, son los países donantes los que muy a menudo llevan el volante. Requiere tiempo cambiar estas cuestiones. Y además las conversaciones sobre comercio de Doha están completamente estancadas.

Por tanto, ¿por qué preocuparse por lo que la gente piense? El problema es que si se cumplen las promesas, se ha de asegurar que la ciudadanía las apoyará. Sabemos lo que sucede en una democracia cuando el público no tiene un fuerte sentimiento sobre algo. Entonces, ¿por qué habría de llegarse al punto de volcar en la ayuda enormes recursos?

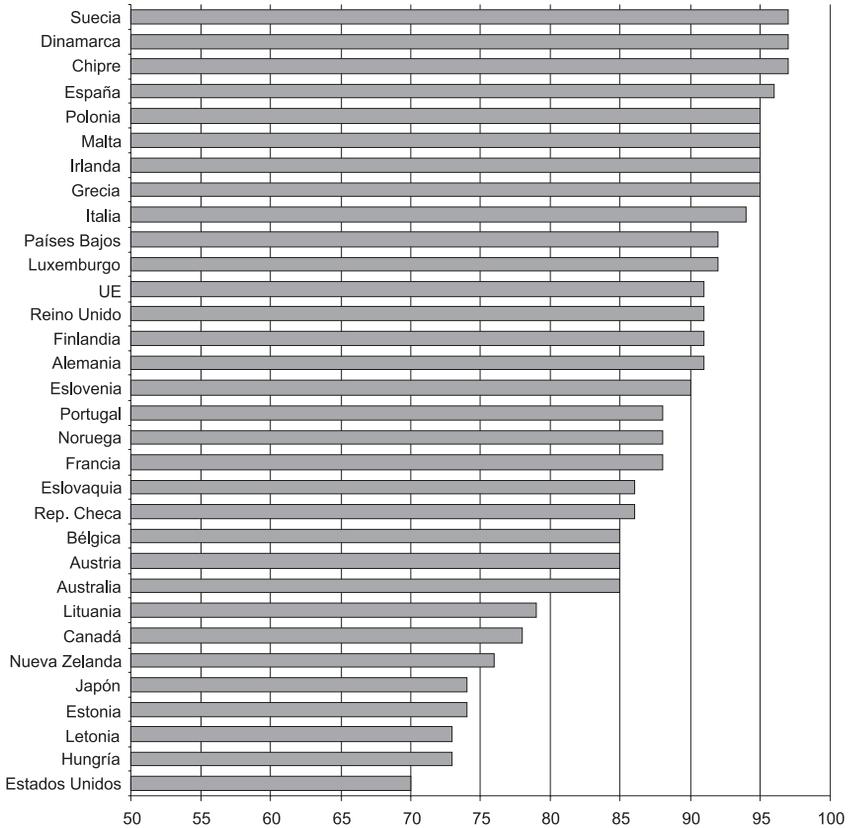
Si se ofrecen más recursos a la ayuda, hay que restarlos de la salud o de otros sectores. Pero a menos de que se cuente con un fuerte respaldo político de la ciudadanía, eso no va a pasar. Los ciudadanos son *accionistas*, en el sentido de que pagan impuestos: es su dinero el que se utiliza para la ayuda oficial al desarrollo. Son *accionistas* en el sentido de que les interesa que los países en vías de desarrollo realicen progresos. Cada vez más son *socios* de los ayuntamientos, de las ONG, y ellos mismos colaboran con los actores de los países en vías de desarrollo para promover el desarrollo. Y por supuesto, son votantes.

Por lo tanto la cuestión aquí es la transparencia, la legitimidad de la política y la eficacia, si es que se quiere involucrar realmente a los ciudadanos como socios y contar con su apoyo político para cumplir las promesas realizadas.

¿Cuánto sabemos de lo que la gente sabe? En el siguiente gráfico (gráfico 2) se listan una serie de países. Están todos los países miembros de CAD y todos los miembros de la Unión Europea. Lo que se trata de registrar es el apoyo al principio de ayuda a los países en desarrollo a través de la ayuda oficial.

La pregunta realizada a los ciudadanos era: «¿Está usted de acuerdo en que resulta importante que una parte de los impuestos

GRÁFICO 2. *Apoyo de la opinión pública al principio de ayuda a los países en desarrollo en los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo y de la Unión Europea en 2004 (%)*



que usted paga se destine a la ayuda oficial para los países en desarrollo?». Se puede comprobar cómo el porcentaje de apoyo mínimo conseguido es del 70%, y llega a subir hasta más del 90%. Ha sido así a pesar de la tesis de que en los años noventa hubo un “cansancio de ayuda” entre los ciudadanos. Ha sido así durante más de veinte años, y la cifra permanece bastante constante a lo largo de los años. Así que, en general, el apoyo es muy amplio. Pero es

superficial, porque si se examina un poco más, la gente tiende a confundir la ayuda de emergencia con la ayuda al desarrollo. Cuando se habla de ayuda, la gente piensa en *Médicos sin fronteras*, o en ayudas para las víctimas de un *tsunami*. No piensan realmente en el trabajo que las agencias de desarrollo realizan sobre el terreno día a día, trabajando en proyectos de infraestructura, de educación, de saneamiento, etc.

Este es un primer elemento. El segundo elemento es que la gente tiende a sobrestimar considerablemente la cantidad de dinero que su gobierno invierte como ayuda oficial. Un pequeño ejemplo: en una encuesta europea, al preguntar sobre cuánto dinero se pensaba que se enviaba a la ayuda, un tercio de la gente respondía que no sabía; otro tercio pensaba que el volumen de la ayuda oficial estaba entre el 5% y el 10% de toda la renta nacional, y una minoría —una muy pequeña minoría— contestó que era menos del 1%. Y por supuesto es mucho menos del 1%, es más o menos el 0,2%.

Una encuesta similar realizada en Estados Unidos arrojaba que una mayoría de gente, más de la mitad, pensaba que la ayuda extranjera representaba el 20% del presupuesto federal, aproximadamente. Y a la pregunta sobre cuál pensaban que sería un nivel adecuado, también una mayoría solía responder que probablemente una cantidad algo menor que la anterior, pero que seguía representando una enorme proporción del presupuesto federal. Obviamente, la realidad está lejos de esto. Sólo una pequeña minoría pensaba que sería demasiado permitir gastar el 1% del presupuesto federal en ayuda, lo cual ya supondría una enorme mejora sobre los niveles actuales.

A fin de cuentas se podría pensar que si el responsable del gobierno de la ayuda al desarrollo logra un amplio apoyo de sus ciudadanos por lo que hace, y también consigue muchos créditos por el dinero invertido, puesto que la gente piensa que se gasta mucho más de lo que lo hace, ¿por qué habría que preocuparse sobre una mayor comunicación para el desarrollo? La cuestión no es tan obvia, y se volverá sobre el tema más adelante.

En más del 90% de los casos la televisión es la única fuente de información sobre el desarrollo y la cooperación al desarrollo. Hay

algunas señales de mejora, como la creciente concienciación sobre temas más allá de la ayuda, por ejemplo, sobre el comercio o la deuda. Ello significa que cada vez hay más gente que piensa en las negociaciones comerciales, y no simplemente en la caridad y en dar dinero (como demuestra la opinión pública británica al preguntársela sobre qué cuestiones consideraban importantes para mejorar la vida de los pobres). También hay un impacto positivo de las campañas, como por ejemplo la realizada para la concienciación de los ODM en Italia, país que se encuentra entre los más concienciados entre los miembros del CAD. Ello se debe a la campaña masiva de las ONG y Naciones Unidas sobre los ODM, por lo que las campañas funcionan. Suecia es también uno de los países con mayor nivel de concienciación, lo que asimismo se debe a campañas muy activas, que yo mismo he atestiguado. Por lo tanto, incluso aunque sea difícil medir el impacto de las campañas de concienciación, basándonos en tales datos se tiende a pensar que dan resultado.

Uno de los mayores problemas es el escepticismo de la gente. He aquí algunos números: más de la mitad de los europeos piensan que la ayuda del gobierno contribuye a mejorar las vidas de los países pobres en desarrollo. Es la mitad, lo que significa que la otra mitad no piensa así. Así que hay gente que aún apoya el principio de la ayuda. Insisto una vez más en que esto no se ha modificado durante décadas: los indicadores son todavía muy altos en todos los países de la OCDE, pese al hecho de que se crea que la ayuda no es realmente eficiente (un 17% no sabe si la ayuda supone alguna diferencia).

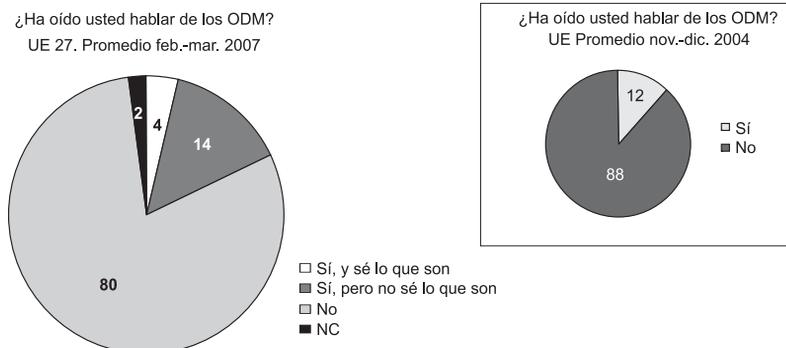
Un estudio del Banco Mundial entre líderes de opinión muestra que un 58% está de acuerdo en que la corrupción supone un despilfarro de la ayuda. En Dinamarca, más de la mitad de la gente cree que la ayuda se dirige en primer lugar a la burocracia, es decir, a la administración que presta ayuda a los países en desarrollo. Y que por tanto se desperdicia antes de llegar a su destino. Y más o menos la misma proporción cree que la ayuda la recibe gente equivocada, que no llega a los más pobres, sino que termina en los bolsillos de los dictadores. En Japón la mitad de la gente desapruueba en su totalidad la calidad de la ayuda oficial. Ello no significa que

conozcan algo sobre la calidad de la ayuda, pero la percepción de la mitad de ellos es que la ayuda realmente no funciona.

Así que se produce una situación interesante, puesto que la gente apoya la ayuda, pero es muy escéptica en relación a su efectividad. Y se podría seguir con números de otros países.

Analicemos ahora las últimas cifras del Eurobarómetro sobre concienciación de los ODM (gráfico 3).

GRÁFICO 3. *Sondeo especial del Eurobarómetro febrero-marzo 2007 y noviembre-diciembre 2004*



En el gráfico pueden apreciarse ligeras mejoras. En el lado de la derecha, se plasman los resultados de finales del año 2004. Hay un 12% de los encuestados que responde “sí” a la pregunta: «¿Ha oído usted hablar de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?». En cambio, las últimas cifras que tenemos para inicios de 2007 muestran que en general un 18% ha oído hablar de ellos. De este 18% un 4% sabe lo que son, un 14% ha oído hablar de ellos pero no sabe lo que son, un 2% no está seguro si ha oído o no hablar de ellos, y el 80% restante no ha oído hablar de ellos.

Pasemos al punto de cómo las agencias de desarrollo comunican su trabajo. ¿Cómo intentan elevar los niveles de concienciación? ¿Cómo tratan de dar a conocer mejor los ODM? ¿Cómo hacen

para convencer a la gente de que la ayuda es algo bueno y para incrementar la comprensión de la complejidad del fenómeno?

Bueno, básicamente, recordemos que es una tarea muy ambiciosa porque la ciudadanía no conforma un público homogéneo, sino que es un público muy variado. En ella hay parlamentarios, contribuyentes, líderes de opinión, personas del sector privado, de los medios, estudiantes y jóvenes, segmentos especiales interesados como gente que trabaja en ONG, etc. De partida, todos poseen distintos niveles de concienciación e intereses diferentes, diferentes motivaciones. Sin ser un experto en comunicación, entiendo que para diferentes tipos de público no se puede mantener un único mensaje simple. Es por tanto necesario dirigirse a grupos específicos.

Intentar incrementar el grado de concienciación del público sobre el desarrollo internacional significa segmentar a ese público en diferentes categorías. Y ello significa, por ejemplo, hablar sobre temas complejos y polémicos. Puesto que, como se ha dicho, no se trata de cuestiones obvias; el desarrollo no es algo simple. Existen argumentos para preguntarse por qué intentamos ayudar, ¿no deberíamos intentar ayudarnos primero a nosotros mismos? O bien, ¿no estamos causando con la ayuda más perjuicios que beneficios, no deberíamos tal vez dejar a los países que realicen su propio camino de desarrollo? Se trata pues de un tema bastante complejo y controvertido, algo más complejo que vender un yogur. Se podría considerar incluso más complejo que las campañas para prohibir fumar, por ejemplo. Las campañas de salud pública que se realizan en todos nuestros países para procurar reducir el número de fumadores tienen un objetivo bastante claro, poco controvertido. Ciertamente, puede discutirse sobre la libertad de fumar o no de la gente, pero no mucho más.

El tema del desarrollo es mucho más complejo. Están todos los debates sobre el imperialismo, todos los debates sobre la herencia del colonialismo, sobre de quién es la culpa, etc. De manera que el desarrollo es un tema mucho más difícil de comunicar. El caso de Francia es un ejemplo, puesto que durante mucho tiempo ha mantenido un tipo de cooperación al desarrollo que en cierta medida podía asociarse con tácticas de tapadera que respaldaban a dictado-

res que apoyaban a Occidente. Por supuesto, aparecerá de nuevo el escepticismo cuando los gobiernos intenten convencer a la gente de que están haciendo lo correcto al ayudar a los países de África.

La tendencia general es la siguiente. En primer lugar, el debate público documentado continúa siendo bastante escaso. Cuando escuchamos a nuestros gobiernos reivindicando en Naciones Unidas la lucha contra la pobreza en todo el mundo como la máxima prioridad, el consenso cala de forma natural en los ciudadanos. Pero más allá de los círculos especiales, el debate público rara vez se centra sobre temas de cooperación al desarrollo. En estos días hay una tendencia, en mi país por ejemplo, como ya he dicho, volver a hablar del tema de la inmigración y del vínculo entre la inmigración y el desarrollo. Pero más allá de esto, hay muy poco debate, incluso cuando hay escándalos, escándalos sobre la ayuda, sobre si el dinero llega realmente; o incluso cuando hay crisis humanitarias. En general, hay muy poco debate sobre la información relativa al desarrollo y el alivio de la pobreza en el mundo. Por tanto se trata de todo un reto.

No obstante, hay un interés creciente entre los miembros del CAD sobre los temas de comunicación, que se siente gradualmente año tras año. Se puede notar que en general las agencias de ayuda cada vez prestan más atención al tema de la movilización pública, del apoyo público y de la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

También puede comprobarse claramente cómo todos los miembros del CAD y los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE hacen las cosas de maneras muy diferentes, porque todos tienen historias distintas, diferentes culturas. Por ejemplo, mientras Francia es un antiguo poder colonial, Dinamarca no lo es, así que las condiciones son muy diferentes en relación a la comunicación sobre tales temas con la ciudadanía.

Además, las organizaciones de la sociedad civil son socios clave. Aquí estoy hablando únicamente de los gobiernos, pero ningún gobierno trabaja solo, siempre lo hacen vinculándose estrechamente con ONG y organizaciones de la sociedad civil, para tratar de encontrar la mejor forma de involucrar a los ciudadanos y concienciarlos. En todo caso el estado general de la comunicación para el desarrollo como parte o fracción de la ayuda oficial al desarrollo si-

gue siendo muy reducido. Y rara vez se contempla como una prioridad.

¿Cuánto se esfuerzan las agencias en términos económicos? Una aproximación nos la ofrece una Conferencia europea sobre educación para el desarrollo, celebrada hace un par de años en Bruselas. Estaba organizada conjuntamente por las autoridades belgas, la Comisión Europea, la Confederación Europea de ONG para el Desarrollo (CONCORD), y algunas otras ONG. Una de las conclusiones que se alcanzaron era que el 3% de la ayuda oficial al desarrollo se debía destinar a educación para el desarrollo e incremento de la concienciación. Ahora el gasto real está alrededor del 0,26%, muy lejos de ese objetivo.

El 0,26% representa unos doscientos millones de euros en total, donado entre todos los países miembros, cifra que podría compararse por ejemplo con el más del billón de euros que se gastó Estados Unidos en campañas de equipamiento militar, durante los años 2002-2003, cuando el compromiso en Irak estaba realmente iniciándose. Esto puede darnos una idea.

Henny Helmich nos ilustró con un ejemplo de hace diez años, pero que refleja una situación que no ha cambiado mucho desde entonces (véase ponencia en págs. 103-112). Si se suman los presupuestos invertidos en comunicación para el desarrollo de todos los países de la OCDE, la cifra es menor que el dinero destinado para hacer la campaña de marketing de un perfume llamado *Egoist* de una gran empresa de perfumería. El ponente eligió *Egoist* a propósito, a fin de mostrar el poder de las empresas desde el punto de vista del marketing, y como contraste de los muy tímidos esfuerzos de las agencias públicas para intentar incrementar la concienciación de los temas de desarrollo y el alivio de la pobreza en todo el mundo.

Como ya he dicho, existe una enorme desesperanza entre los miembros del CAD. Si se calcula el montante invertido en comunicación para el desarrollo, esto es, en educación y comunicación para el desarrollo (la suma de todas las burbujas del gráfico anterior), comprobamos cómo Bélgica gasta más o menos el 1,8% de su AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo); Francia, el 0,07%; y Estados Unidos, el 0,02%. En contraste, si se calculan las cifras en relación

GRÁFICO 4. *Recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo destinados a Información pública y a Educación para el desarrollo en los países de la OCDE y el CAD (2005/2006)*

| País del CAD | Año | Gastos | | Gasto total |
|---------------------------------|-----------|--|--|----------------|
| | | Información pública y comunicación (mill. de euros) | Educación para el desarrollo (mill. de euros) | |
| Australia | 2004/2005 | 1,28 | 0,45 | 1,73 |
| Austria | 2005 | 1,4 | 4 | 5,4 |
| Bélgica (MFA & BTC) | 2006 | 0,735 | 18,6 | 19,335 |
| Canadá (Cida & IDRC) .. | 2005/2006 | 6,87 | 3,14 | 10,01 |
| Dinamarca | 2004 | 1,48 | 7,09 | 8,57 |
| Comisión Europea (DG DEV) | 2004 | 3,04 | 0,16 | 3,2 |
| Finlandia | 2004 | 1,45 | 1,62 | 3,07 |
| Francia (MFA & AFD) | 2006 | 6,6 | 2,85 | 9,45 |
| Alemania * | 2006 | 0,9 | 11,8 | 12,7 |
| Grecia (no disponible) | 2004 | 0 | 0 | 0 |
| Irlanda *** | 2006 | 2 | 10 | 12 |
| Italia (no disponible) | 2004 | 0 | 0 | 0 |
| Japón | 2006/2007 | 5,82 | 2,5 | 8,32 |
| Luxemburgo | 2006 | 0,05 | 2,008 | 2,058 |
| Holanda **** | 2006 | 4 | 60 | 64 |
| Nueva Zelanda | 2006/2007 | 0,08 | 0,016 | 0,096 |
| Noruega (MFA & NORAD) | 2006/2007 | 0,08 | 0,016 | 0,095 |
| Portugal | 2005/2006 | 0,3 | 0,6 | 0,9 |
| España ** | 2005 | 0 | 2,809 | 2,809 |
| Suecia (Sida) | 2006 | 5,74 | 1,1 | 6,84 |
| Suiza | 2006 | 3,9 | 1,74 | 5,64 |
| Reino Unido | 2004/2005 | 2,98 | 9,01 | 11,99 |
| Estados Unidos | 2005 | 2,48 | 0 | 2,48 |
| Total 2006 | | 83,105 | 179,493 | 262,598 |
| Total memo 2005 | | 83,16 | 120,89 | 204,05 |

* 1.800.000 euros suministrados por los dieciséis estados (*landers*) del nivel regional para educación para el desarrollo

** El 2% de la Ayuda Oficial al Desarrollo se reserva a la educación para el desarrollo y al incremento de la concienciación.

*** Estas no son las cifras oficiales finales de la ayuda irlandesa.

**** El total utilizado está disponible en la "revisión por pares" del CAD de 2006. La cifra debe pasar un segundo control por parte del Ministerio de AA EE holandés.

a los habitantes, Noruega alcanza un rango bastante alto, con 2,5 euros al año gastados en comunicación para el desarrollo, mientras que el dato de Japón es muy bajo, con 0,04 euros.

Sin embargo, se está incrementando el gasto. Los doscientos millones representan un incremento de sesenta millones respecto de los años 2004-2005, aunque no existe ningún seguimiento oficial sobre estos datos. El CAD registra la asistencia oficial al desarrollo. Reúne los datos de todos sus miembros y cada año publica los números oficiales de gasto en ayuda. Pero sobre este apartado en concreto —comunicación para el desarrollo— el CAD no hace un seguimiento sistemático, aunque existe la previsión de hacerlo. Cuando las agencias del CAD informan al secretariado del CAD, supuestamente han de rellenar un formulario que contiene un punto sobre comunicación para el desarrollo. Pero por sistema no se rellena y no pueden ofrecerse estadísticas fiables.

Las cifras que aquí presento se han recogido preguntando a cada una de las agencias acerca de su gasto real en educación para el desarrollo. La tendencia esperanzadora es que, en conjunto, está aumentando. Pero una vez más no poseemos todo el cuadro de la situación puesto que no tenemos datos sobre los esfuerzos de las ONG en torno a la comunicación para el desarrollo. Existen datos muy pobres sobre los nuevos Estados miembros, y no hay datos en absoluto sobre las fundaciones ni sobre las autoridades locales. Si se añadiesen tales datos, la cifra real para cada país de dinero gastado en educación para el desarrollo sería mayor que la presentada. Pero en todo caso, desde el punto de vista de los esfuerzos públicos, es todavía bastante débil.

A continuación veamos algunos ejemplos sobre las mejores actuaciones, es decir, sobre países que han logrado realizar campañas bastante eficientes en incremento de concienciación. ¿Cómo las hacen? ¿Cuáles han sido los factores clave de su éxito? En este tema hemos examinado muy de cerca a Reino Unido, a Suecia, a los Países Bajos y a otros pocos países. Pero pensamos que los tres países citados han sido los que mejor han trabajado.

Estimamos que los factores clave del éxito son los cinco siguientes:

- La comunicación para el desarrollo se convierte en una prioridad;
- Existe el apoyo de una estrategia real;
- Los datos, sondeos e investigaciones son tratados con seriedad;
- Se entablan asociaciones complejas con ONG y ministerios de otros asuntos cuyas competencias no son de cooperación al desarrollo;
- Se ponen los recursos sobre la mesa, en relación a las instituciones, al dinero y a la experiencia de la gente a la que se emplean.

Analicemos los puntos:

La prioridad. Si examinamos por ejemplo el libro blanco de Reino Unido sobre desarrollo internacional, en él se reclama explícitamente que se incremente la comprensión pública de la dependencia mutua global y la necesidad del desarrollo internacional. También reclama que se eduque a todos los niños en temas de desarrollo para que puedan comprender las consideraciones globales clave que conformarán sus vidas. Se trata de una apuesta bastante fuerte en el sentido de hacer de la educación para el desarrollo una prioridad real que va más allá de la simple propaganda y de publicitar el trabajo de sus agencias. Se procura también construir una concienciación a largo plazo sobre los temas globales. Esta es la razón por la cual las personas más activas en este campo hablan cada vez menos de educación para el desarrollo y cada vez más de educación global.

La estrategia. Todos los países citados tienen un marco político claramente establecido. A menudo hacen de los ODM y de la reducción de la pobreza en todo el mundo el centro, el único objetivo de sus propias políticas. En mi país, Francia, esto no es tan obvio. Hasta hace muy poco, había un ministro que estaba a cargo de la cooperación, pero no sólo de la cooperación al desarrollo, sino de la cooperación cultural, técnica, de desarrollo de la francofonía, lo que significaba que todos estos objetivos iban juntos hasta el punto de dar la idea de que si la gente hablara francés estaría mucho mejor.

En cambio Reino Unido, por ejemplo, solamente tiene un compromiso, que es reducir la pobreza en el mundo. Punto. Esto creo que facilita la comunicación sobre sus políticas. Tienen objetivos claros, grupos clave, planes plurianuales y una estrategia coherente a largo plazo para el incremento de la concienciación.

Aunque el ejemplo clave aquí es Suecia, que creó un grupo interministerial que supervisa a los monitores de la política de educación para el desarrollo y tiene una planificación a diez años. En 1995 se reunieron y planificaron las actividades para el incremento de la concienciación para los siguientes diez años.

Los datos. Lo fundamental en este punto es que los países que mejor lo hacen dedican un montón de recursos para intentar movilizar a su público. No vale con hacer una campaña y enviar el mismo mensaje a toda la población del país.

Reino Unido, de nuevo otra vez, ha realizado algunos análisis cualitativos sobre grupos, llegando a la conclusión de que básicamente cabe distinguir varios sectores entre la población. Hay alrededor de un 1% de la población fuertemente comprometido, activistas de ONG, gente que realmente lee mucho sobre globalización y sobre desarrollo, y que realmente está motivada de por sí para movilizarse. A este grupo no es necesario dirigirse, puesto que ya son conscientes del tema y a veces saben más que uno. Luego hay un 2, 3, 4, o 5% de gente potencialmente interesada, que podría estar involucrada activamente si supiera más sobre el tema. A quien se ha de llegar realmente es a esta gente. A continuación hay un 20% de personas a quienes realmente no les importa el tema, pero podrían ayudar ocasionalmente o cambiar algo su conducta, quizá comprometiéndose con algún tema. También se ha de llegar a este sector. Finalmente está el resto, a quienes el desarrollo no les importa nada, independientemente de la cantidad de información que se le ofrezca. Por lo tanto, no es necesario desperdiciar recursos dirigiéndose a este 70-75%, que ofrecen muy pocas oportunidades de establecer alguna diferencia sobre la forma en que ven las cosas.

A quienes hay que llegar son al 20-25% de personas que podrían saber más y harían más si supieran más. Y ya son muchas. Se alcanzan los objetivos si se logra ganar el apoyo y compromiso pú-

blico de estas personas. Es lo que por ejemplo hizo Reino Unido con la campaña *Make Poverty History* (Convierte la pobreza en historia) y todas las manifestaciones masivas, *live aid*, etc. Otra cuestión es que se cambie la historia del mundo, pero al menos desde el punto de vista de la comunicación y la concienciación, se llegó realmente a esa gente y funcionó.

Los partenariados. Otro factor clave de éxito son los partenariados con las ONG, pero también con los sindicatos y con las empresas. Los medios obviamente desempeñan un papel clave, los grupos religiosos (que en determinados países pueden ser tremendamente poderosos), el sector de la educación en su totalidad, etc. Así que no se trata únicamente de activar a la comunidad del desarrollo, sino de actuar también más allá de ella.

Los recursos. Una vez más, los que mejor lo hacen invierten mucho dinero en el asunto. Los noruegos asignaron setenta y dos millones de euros a este tema. Los Países Bajos, sesenta y cuatro millones, en su mayor parte administrados por Henny Helmich. Bélgica, un donante bastante pequeño, invierte diecinueve millones de euros en comunicación para el desarrollo, y Reino Unido, doce millones.

Además todos los países tienen normalmente a personas trabajando con más de treinta años de experiencia en el campo. En Reino Unido, en Canadá, etc. A veces existen incluso instituciones dedicadas a este trabajo. En Países Bajos está el National Committee for International Cooperation and Sustainable Development (Comité Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sostenible); o en Reino Unido, la Development Education Association (Asociación de Educación para el Desarrollo). Son profesionales y técnicos que conforman grupos de presión y que realmente ayudan al gobierno a implementar sus propias estrategias.

Presentemos unas consideraciones finales sobre todo esto. Siguen existiendo bastantes retos. El primero, como ya he señalado, se refiere al escepticismo de la gente. La gente cada vez está más convencida de que la ayuda no necesariamente funciona y de que la corrupción conduce realmente al desperdicio de la ayuda.

¿Debemos asustarnos por ello? Yo creo que no. Al contemplar sus preocupaciones (corrupción, eficacia, etc.) cabe pensar que la gente es mucho más inteligente de lo que se cree. Porque, ¿de qué se trata en las dos grandes agendas del CAD en estos días?, ¿cuáles son los dos temas clave a los que se enfrentan? La eficacia de la ayuda, la Declaración de París y la corrupción de los gobernantes.

Es curioso constatar que aquellos temas prioritarios sobre los que están trabajando los profesionales reflejan los que el público considera como problemas reales. La gente cree que existe un problema con la corrupción y la eficacia, y está en lo cierto. Así que en lugar de esconder la basura debajo de la alfombra y simular que nada está ocurriendo, de asegurar que todo funciona y que no hay ningún problema, y de negar la realidad, creo que se debería afrontar el escepticismo de frente y reconocer que sí hay problemas, y que por eso se trabaja, para erradicar la corrupción en los países en los que se produce. Que se trabaja duramente frente a ello. Como en Nigeria, por ejemplo, para ayudar a las personas que quieren luchar contra la corrupción, para ayudarles a mejorar la calidad del gobierno en su país. Y que en eso se invierte el dinero del contribuyente.

Creo que uno de los retos clave es enfrentarse realmente al escepticismo de la gente, porque si no se hace, tal vez su apoyo estable y amplio que hemos visto comience a disminuir.

Otro reto consiste en mostrar los resultados, porque ahora existe una iniciativa para ello. Los ODM suponen un primer ensayo para intentar hablar de resultados; no simplemente de las aportaciones, o del volumen de la ayuda que se está gastando, sino de cuánto se ha conseguido en el terreno. Lo cual está bien, y creo que es muy importante. Cuando se celebró la Conferencia en Marrakech para mostrar que ahora estábamos trabajando sobre los resultados, los periodistas preguntaron: «¿Qué se ha estado haciendo durante cuarenta años? ¿No existía la preocupación por los resultados?». Es verdad que, al menos en términos de objetivos fijados, entonces se trabajaba mucho más en relación a los volúmenes de ayuda; era la época de la Guerra Fría y existían otros objetivos.

Por lo tanto, bienvenido sea que ahora se trabaje por que se muestren los resultados. Resulta muy difícil porque como hemos di-

cho, el desarrollo es un tema muy complejo. El desarrollo trata de la política en los países en desarrollo, trata sobre la transición de un modelo de organización feudal a uno de tipo capitalista. Y nada sucede de la noche a la mañana, todo es desastroso, y nada es bonito. Nunca lo fue en nuestros propios países y tampoco lo es en los demás. De modo que no puede decir sencillamente: «Nos gastamos tanto dinero en el timón y éste es el resultado obtenido». La gente no es estúpida; sabe que sin que se mantenga adecuadamente, sin que se produzca realmente algún tipo de esfuerzo y se invierta dinero, el timón no puede sostenerse.

Está bien implantar la cultura de mostrar resultados, pero al mismo tiempo la gente que está en la comunicación para el desarrollo se enfrenta al reto de mostrar que a veces no se consiguen buenos resultados. Pero no se debe dejar de hacerlo. Si se vende la idea al público de que sin resultados hay que parar, nos estamos pegando un tiro en el pie.

El reto consiste en explicar la complejidad del problema e intentar lanzar mensajes como el siguiente: «Lo que se está haciendo es trabajar conjuntamente con otros donantes y junto con las personas que están en el terreno, para ayudarles a mejorar sus propias condiciones de vida». Lo cual no es lo mismo que decir: «Resolveremos el tema de la pobreza en quince o diez años», porque en el caso de África sabemos que no lo haremos. ¿Y qué se hará en el año 2015 cuando haya que explicarles a los ciudadanos que aunque se aseguró que se lograría no se ha logrado? ¿Significará eso que se detendrá toda ayuda? No. Así que es necesario ser más complejo y más sofisticado, y no contentarse con decir: el dinero funciona, he aquí los resultados.

Una vez más, creo que es también un reto desde el punto de vista de la comunicación para el desarrollo sostener el esfuerzo, porque los ministros vienen y van. Un ministro puede ser muy aficionado a acudir a la televisión, a ser visible, dedicando más dinero a la comunicación para el desarrollo. Pero cuando se va ¿qué sucede? Se ha comprobado en varios países que han experimentado cambios de gobiernos, experimentando a su vez bastantes cambios en la asignación de recursos a la comunicación para el desarrollo. Así que la sostenibilidad es un reto clave.

Quisiera terminar recordando, en primer lugar que, por lo general, en los países miembros de la OCDE-CAD, el apoyo público tiene (y esto se lo debo a un compañero canadiense que acuñó la frase): «una milla de anchura, pero una pulgada de profundidad». El apoyo es muy amplio pero muy superficial. La gente apoya lo principal, pero no entiende bien los temas, y esto es así en todos los países de la OCDE.

En segundo lugar, los esfuerzos de las agencias de ayuda para incrementar la concienciación en su totalidad son bastante débiles. Como hemos visto, algunos países lo hacen mejor que otros, por lo que resulta conveniente que se reúnan e intercambien sus propias experiencias. Pero en conjunto, especialmente si miramos a los grandes donantes, como Estados Unidos y Japón, los esfuerzos son bastante bajos.

Ahora bien, ¿esto importa después de todo? Porque, como he dicho, si la gente todavía apoya la ayuda al desarrollo, aun invirtiéndose tan poco en informarla, ¿por qué debería ser importante? Sin embargo, creo que este sería un juego muy peligroso de jugar. Porque si se pretenden cumplir las promesas —aunque, como he dicho, actualmente no se esté en buenas condiciones para hacerlo—, si realmente se quieren cumplir las promesas hechas en Ginebra, por ejemplo, o en Naciones Unidas, se necesita apoyo público. Se necesita porque es necesario conseguir recursos de otros presupuestos. Ya que mientras la economía crezca rápido no hay problemas, pero si sobreviene una época de bajada, el primer presupuesto a recortar será el de la ayuda al desarrollo, con toda seguridad. Ha sucedido en el pasado y puede volver a suceder otra vez muy fácilmente. No es adquiriendo compromisos como se mantienen las promesas. Por tanto, creo que es muy peligroso caer en la actitud cínica de pensar que la gente, globalmente, da su apoyo.

Acabo finalmente con una reflexión personal, pero creo que bastante importante: la de si el viaje importa más que la misión de destino. Creo que son necesarios los esfuerzos para incrementar la responsabilidad de los ciudadanos, porque en nuestras democracias la rendición de cuentas ante los ciudadanos de las políticas llevadas a cabo en su nombre es un bien en sí mismo. Creo también que ello tiene un impacto sobre la forma en que ejercemos la ayuda. Creo

que si se es más transparente ante el público sobre las actuaciones y sobre las dificultades, probablemente se alcanzará mayor transparencia en relación a nosotros mismos y se obtendrán mayores incentivos para reformar la ayuda de manera que ésta funcione mejor. No estoy seguro de cómo se puede reformar la ayuda al desarrollo. Todos trabajamos muy duramente para intentar descubrirlo. Pero creo que si la gente es exigente con sus gobiernos, es más crítica, y es consciente de la complejidad del tema y de la acción de sus gobiernos, puede activarse un cierto estímulo para impulsar las reformas. Las actividades pueden continuar aunque nadie sepa lo que se hace, pero en el momento en que se es más transparente, la exposición señala zonas donde se puede mejorar.

De modo que creo que la responsabilidad y la transparencia ante los ciudadanos es también una cuestión de eficacia de la ayuda como un todo. Es decir, es un servicio que podemos prestar a la entera eficacia de la agenda de ayuda.

12. ¿QUÉ COMUNICACIÓN PARA LA NUEVA AGENCIA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO?

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO *

INTRODUCCIÓN

El Gobierno de España, los gobiernos de las comunidades autónomas y ayuntamientos y la sociedad española en general tienen —mejor dicho, tenemos— importantes retos por delante en lo que respecta al desarrollo.

Si nos centramos en algunos de los asuntos que más influyen en el desarrollo y que tienen que ver con decisiones que se toman en los países desarrollados —es decir, si obviamos aquí los factores internos que influyen en el desarrollo— y les damos algún tipo de puntuación, como hacen algunos organismos especializados ¹, nuestro país no ocupa los últimos puestos en la clasificación, pero estamos lejos de los primeros. Me refiero a asuntos como los siguientes:

1. La cuantía de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que es importante porque puede dotar a los países en desarrollo (en adelante, PED) de recursos económicos que no tienen, o de conocimientos y tecnologías que poseen de forma limitada.
2. Las relaciones y acuerdos comerciales, pues pueden facilitar o dificultar la entrada de productos de los PED a nuestros mercados, lo que les permite ampliar su tejido productivo y

* Comisionado para la reforma de la AECI. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

¹ Véanse por ejemplo los análisis del Center for Global Development, www.cgdev.org/cdi.

- contar con divisas para efectuar sus importaciones, o en caso contrario, les supone trabas para ello.
3. El tratamiento a la deuda externa, un asunto vital para los países sobreendeudados. Baste pensar en las repercusiones enormes que tienen las subidas en los tipos de interés internacionales en estos países, sin que los mismos intervengan en esas decisiones, en términos de menores recursos para invertir en sus propios procesos de desarrollo.
 4. La Política Agrícola Común (la “PAC”), puesto que las subvenciones a los agricultores de la Unión Europea, EE UU o Japón suponen una competencia desleal con respecto a los de los PED, dificultándoles sus exportaciones a nuestros mercados y a terceros mercados.
 5. Los derechos de propiedad intelectual y las patentes, pues pueden facilitar o dificultar el acceso a la tecnología a los países en desarrollo. También el acceso a la salud, como sucede en el caso de las trabas excesivas a la fabricación de productos genéricos.
 6. La Inversión Directa Extranjera (IED), pues el comportamiento empresarial responsable y comprometido con el desarrollo —la “Responsabilidad Social Empresarial” (RSE)— tiene efectos muy diferentes sobre los habitantes de las zonas que reciben IED frente a otros comportamientos que pueden ser poco responsables y, en ocasiones, depredadores.
 7. Las políticas migratorias, que pueden repartir equitativamente los beneficios de la emigración entre el país receptor y el emisor o que, por el contrario, pueden promover la explotación de mano de obra barata y la *fuga de cerebros* sin compensación alguna.
 8. Las prácticas y acuerdos pesqueros, que pueden llevar a cabo una explotación sostenible y compartir beneficios con el país socio o esquilmar sus recursos.
 9. El apoyo a las fuerzas de paz bajo el mandato de Naciones Unidas y el esfuerzo en la prevención de conflictos —también el trato a los refugiados—, cumpliendo así un papel responsable y humano en la comunidad internacional, tra-

bajando en serio por la paz —el mayor enemigo del desarrollo es la guerra—.

Decía que estamos lejos de los primeros puestos en estas clasificaciones. Y es que hay un grupo de países que entregan una Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) *per cápita* mayor que la nuestra, que procuran su mayor calidad y eficacia aún a consta de sus intereses más inmediatos, que exigen un comportamiento responsable a los inversionistas cuando actúan fuera de sus fronteras y persiguen los delitos que puedan cometer aunque sea allende los mares, que han sido muy activos en la condonación de la deuda externa o que apoyan la instauración de relaciones comerciales más beneficiosas para los PED.

Son países, los nórdicos por ejemplo (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, y también, los Países Bajos), donde sus ciudadanos/as están razonablemente bien informados sobre los problemas del desarrollo y apoyan fuertemente las políticas de sus gobiernos en este ámbito, que suelen ser políticas de Estado.

Se trata de ciudadanos y países que saben distinguir entre los intereses particulares de corto plazo, muchos legítimos y que hay que atender, y los intereses generales a largo plazo, que los unen a los demás países y al resto de la humanidad y que no pueden quedar olvidados u ocultos por los primeros.

Cuando un país se deja guiar por una visión de corto plazo, por sus intereses inmediatos y particulares, suele caer en actitudes egoístas y oportunistas, con comportamientos del siguiente tipo: si es necesaria la AOD, que la aumenten los demás. Si hay que reducir los niveles de CO₂, que lo hagan los demás. El Gobierno de EE UU no ha querido comprometerse hasta ahora con el Protocolo de Kyoto porque China e India también son países contaminantes y no están obligados por los compromisos de Kyoto, olvidando interesadamente que los estadounidenses suman el 5% de la población mundial y provocan más del 25% de las emisiones mundiales y olvidando, sobre todo, que llevan haciéndolo muchas décadas. Si hay que facilitar el acceso de los productos de los PED a los mercados de los países desarrollados, o si hay que reducir las subvenciones a los agricultores de nuestros países, que lo hagan los demás (excusas que utilizan permanentemente EE UU, la UE y Japón para justifi-

car un comportamiento poco generoso en las conferencias de la Organización Mundial de Comercio [OMC]).

Estas actitudes son reflejo muchas veces de nuestra vida cotidiana: si no hay que coger el coche para ir a la tienda de la esquina para comprar el pan, que lo hagan los demás; si hay que evitar encender más luces de las necesarias en el hogar, que lo hagan los demás.

La Unión Europea —es decir, nosotros— se está planteando ahora la creación de un nuevo permiso de trabajo y residencia para personas altamente cualificadas. Según informan los medios, el borrador del texto que se ha entregado a los países para su estudio señala que la mitad de los inmigrantes procedentes del Medio Oriente, África y Magreb en Canadá y EE UU son titulados universitarios, mientras que sólo el 15% de los que emigran a la Unión Europea lo son. Y esto, claro, hay que corregirlo. Si no hay que facilitar la “fuga de cerebros” que lo hagan los demás. Se ha estimado que en EE UU, el Reino Unido, Canadá y Australia, al menos uno de cada cuatro médicos es extranjero y que entre el 40% y el 75% de los médicos foráneos proceden de países de renta baja, como India, Filipinas y Paquistán. La otra cara de la moneda es que hasta un tercio de los médicos de algunos países africanos, como Uganda, Etiopía, Sudáfrica y Ghana, emigran a los países desarrollados. Pero nunca vemos la intención de pagar por el “fichaje” de estas personas cualificadas al país que las formó y educó, como se hace cuando hay traspasos de jugadores entre los clubes del fútbol.

LOS RETOS DEL DESARROLLO EN NUESTRO PAÍS

Me voy a referir en este punto, brevemente, a la sociedad, a los medios y al Gobierno de España.

La ciudadanía: solidaria, pero escasamente informada

En lo que se refiere a la ciudadanía española, destacaría lo siguiente:

- Ha oído hablar del objetivo de dedicar a la cooperación al desarrollo el 0,7% del PIB. Dos tercios de la población (el 68%) está de acuerdo con ello, pero pocas personas conocen cuánto dedicamos en la actualidad a este objetivo.
- Respecto a lo que se hace a través de la cooperación, la mayoría sólo menciona o reconoce la “ayuda humanitaria” y la labor de las ONG. Sabe nombrar alguna, como Cruz Roja o Médicos sin Fronteras.
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) apenas les suenan al 12% de la población.
- Se conoce muy poco, por no decir nada, sobre las causas de la pobreza y sobre las relaciones económicas internacionales a las que me he referido antes, que dificultan su erradicación.
- Aunque sea favorable a aumentar la AOD, piensa que hay que ocuparse antes del bienestar de los españoles que del de los demás ciudadanos del mundo. Ello indica un escaso conocimiento y conciencia de la estrecha relación que hay, en el largo plazo, entre nuestro bienestar y el de los demás. Excepciones: las migraciones y el medioambiente, asuntos que la ciudadanía sí conecta con la actuación común. Que frenar el calentamiento del clima es un asunto que requiere el concurso de todos —la atmósfera es un recurso común al que van a parar todas las emisiones, con independencia de donde se produzcan— es hoy obvio y reconocido. Que se emigra huyendo de la pobreza, también. Y, uniendo ambos asuntos, se comienza a conocer que hay una gran probabilidad de que el calentamiento global provoque en poco más de una década escasez de agua y reducción de cosechas que afectarán a centenares de millones de personas en los PED, lo que aumentará las migraciones.

No obstante, a pesar de lo limitado del conocimiento sobre los asuntos relacionados con el desarrollo, hay un pequeño porcentaje de personas muy activas, organizadas en ONG o que trabajan en universidades, fundaciones, asociaciones... y que demandan y reclaman cambios. Ello queda ilustrado con el amplio respaldo que alcanzó en nuestro país el movimiento a favor del 0,7, las campañas

por la abolición de la deuda externa, las campañas a favor del comercio justo o la Campaña Pobreza Cero. Aquí hay un factor esperanzador de conciencia y cambio, si bien, por lo hasta aquí mencionado, es evidente la necesidad de reforzar la comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo en nuestro país.

Los medios: informan de la pobreza pero rara vez de sus causas

Los medios en España tienen un papel ambivalente. Frecuentemente se ocupan de la pobreza pero rara vez de sus causas. En general, se carece de análisis de fondo que vayan a las causas de la pobreza, mientras que sí se abunda en sus manifestaciones o efectos.

El caso más preocupante en mi opinión, es el de la prensa especializada en temas económicos y el de la prensa conservadora, cuando ofrecen noticias sobre asuntos que afectan a los operadores económicos españoles. Siempre defienden los intereses a corto plazo y los puntos de vista de la empresa española, cerrando filas con ella en cualquier circunstancia.

Veamos dos o tres ejemplos: 1) Cuando un nuevo gobierno electo extranjero trata, legítima y legalmente, de modificar las reglas del juego de los inversionistas extranjeros, la prensa económica de nuestro país se indigna y jalea al Gobierno para que tome medidas duras contra ese atrevimiento, incluyendo el cese de la cooperación al desarrollo como medida de presión. 2) Cuando se aprobó la Ley de Deuda en el Parlamento español —por práctica unanimidad de los grupos parlamentarios— no faltaron voces mediáticas que acusaron al Gobierno y al Parlamento poco menos que de ocuparse tanto de los intereses de los PED que caían en el olvido los intereses de la empresa española. En concreto, se aprovechó para criticar la reducción —en valores relativos— que estaba sufriendo el Fondo de Ayuda al Desarrollo, en favor de la cooperación no reembolsable. 3) A propósito de las negociaciones comerciales entre la Unión Europea y África, y ante el intento de algún sector de que España no se alinearía con las políticas más duras de la UE, a algún medio le faltó tiempo para alertar sobre la «coronación del sector tercermundista del Gobierno, aupado por las fotos de la Vicepresidenta con las mu-

jeros africanas vestidas de traje regional», sobre la «voracidad financiera de las ONGs» y sobre la necesidad de «elegir entre chamanes y técnicos, predicadores y empresarios y demagogia y realismo» (citas textuales tomadas de un medio de tirada nacional).

Por supuesto hay excepciones. Por ejemplo, sobre este último asunto, semanas antes de escribir estas páginas a fines de 2007, un artículo de Soledad Gallego-Díaz recordaba en *El País* que los Acuerdos de Partenariado entre la UE y África fueron concebidos como instrumentos para favorecer la reducción de la pobreza y dirigía un toque de atención al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para que se diera por enterado. Pero son, repito, excepciones que muestran de nuevo la necesidad de reforzar la comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo en nuestro país, incluyendo una labor de pedagogía con los propios medios de comunicación.

El Gobierno: llenando la botella de la cooperación

En esta legislatura se ha avanzado mucho en algunos asuntos relacionados con el desarrollo, aunque quede mucho por hacer. Algunos de los avances son conocidos y reconocidos. Mencionaré brevemente algunos de ellos:

- La cifra de AOD española se ha duplicado en tres años, pasando de menos de dos mil millones de euros en 2004 a más de cuatro mil millones en 2007. En 2008 llegará a suponer el 0,5% del PIB y sumará una cifra superior a los cinco mil millones de euros.
- Se ha hecho un importante esfuerzo en mejorar la calidad de nuestra cooperación al desarrollo. Veámoslo en cuatro asuntos: 1) se ha reforzado la ayuda dirigida a los países de menor desarrollo, los más pobres o empobrecidos, con el objetivo de que alcance el 20% de nuestra AOD; 2) se ha multiplicado la AOD dirigida a los sectores sociales básicos, como la salud básica o la educación primaria, para llegar a la población más pobre; 3) se han creado nuevos instrumentos de

cooperación, como el apoyo presupuestario y sectorial, más adecuados para promover el protagonismo del país socio en su proceso de desarrollo; y 4) en general, existe ahora una mejor composición de la AOD, con un menor peso de los instrumentos reembolsables de la cooperación.

- Se ha logrado un consenso notable sobre la política de cooperación entre los distintos agentes de cooperación (representados en el Consejo de Cooperación) y entre las distintas fuerzas políticas (representadas en la Comisión de Cooperación del Congreso y también en la Comisión Interterritorial), acercándonos al objetivo de que sea una verdadera política de Estado.
- La cooperación a través de vías multilaterales, una importante asignatura pendiente, se ha reforzado notablemente. Si en 2004 las contribuciones voluntarias a organismos internacionales no financieros ascendieron a 48 millones de euros, en 2006, dos años después, sumaban 380 millones. En 2007 se constituyó un Fondo España-PNUD con una cuantía de 528 millones de euros para potenciar los proyectos de desarrollo del sistema de Naciones Unidas.

Pero ha habido otros avances menos conocidos. Por ejemplo, en la política sobre la deuda externa, pocas personas conocen —y podemos hacer aquí una rápida encuesta entre los y las presentes, personas que no sois ajenas al mundo de la comunicación y al del desarrollo— el papel activo de España en el alivio de deuda a los países sobreendeudados a partir de la “Iniciativa de canje de deuda por educación” impulsada por el Presidente Zapatero y, después, a través de la aprobación de la Ley de Deuda por el Parlamento español a fines de 2006. (Se lleva a cabo la encuesta y se contabilizan las respuestas a las distintas posibilidades a mano alzada, lo que da pie al ponente a proseguir con lo que quiere ilustrar.) Las medidas de alivio decididas recientemente por el Gobierno (en julio de 2007), en aplicación de la Ley de Deuda, dirigidas a países sobreendeudados y de baja renta (los denominados HIPC), junto a los programas de “canje de deuda por desarrollo” acordados para algunos países de renta media-baja, han colocado a España entre

los países que han ido más lejos en la búsqueda de soluciones a un problema que dificulta extraordinariamente el desarrollo de estos países. Y esto ¡casi nadie lo conoce en nuestro país, ni siquiera las personas más informadas!

Bien, estos avances, como dije, no impiden que todavía quede mucho camino por recorrer. Entre otros asuntos: 1) Queda pendiente consolidar los cambios mencionados, entre ellos el aumento presupuestario que permita llegar a una AOD equivalente al 0,7% de nuestro PIB, con el enorme reto que supone gestionar eficaz y eficientemente una cifra de esa envergadura; 2) Queda pendiente adaptar más firmemente la cooperación española a la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda*, lo que se traduce en trabajar de forma más coordinada con los demás donantes; 3) Queda mucho por hacer en comunicación y sensibilización y en la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre lo que conseguimos a través de la cooperación. Y digo sobre lo que conseguimos y no sólo sobre lo que hacemos. Si queremos que la ciudadanía mantenga el alto nivel de apoyo a la AOD tenemos que hacer un esfuerzo mucho mayor en conocer y en dar a conocer el impacto de nuestra cooperación, pues nosotros mismos, dentro del sistema, sabemos poco sobre ese impacto. Y ¿cómo transmitir lo que conocemos mal?; 4) Necesitamos también, para ser más eficaces con nuestra ayuda, reforzar aun más la coordinación de todos los agentes de cooperación españoles, la Administración General del Estado, las CC AA, los entes locales, las ONGD... y necesitamos también centrarnos más, todos los agentes, geográfica y sectorialmente. No se puede hacer todo en todas partes a la vez, hay que buscar una cierta especialización; 5) Queda mucho por mejorar en la coherencia de políticas con el objetivo del desarrollo, como se está logrando en lo que atañe a la deuda externa. Asuntos como los mencionados al comienzo: las relaciones comerciales, la política agrícola, la responsabilidad social de las empresas, la apuesta por la calidad medioambiental... necesitan probablemente algún organismo formal de coordinación en el seno de la Administración que tenga en cuenta, a la hora de tomar decisiones, los distintos puntos de vista y los diversos intereses, incluyendo también los del desarrollo, para que se tomen en consideración; 6) Final-

mente, queda la reforma de la AECEI, a la que me referiré a continuación con más detalle.

Como habéis visto, la botella está a medio llenar pero, como dijo un filósofo, lo importante no es saber si la botella está medio llena o medio vacía, sino si se está llenando o vaciando. Y creo que no cabe duda de que en esta legislatura se ha ido llenando, aunque a todos nos gustaría que se pudiera llenar más rápido.

Todos estos temas pueden ampliarse en el libro *Avances y retos de la cooperación española*, una publicación de la Fundación Carolina y la Editorial Siglo XXI.

¿QUÉ COMUNICACIÓN EN LA NUEVA AGENCIA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN?

En el momento de escribir estas páginas, el Gobierno acaba de aprobar la reforma de la AECEI. Con la creación de la nueva Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) se busca contar con unas mejores condiciones institucionales para cumplir con los compromisos internacionales en favor del desarrollo y garantizar que la cooperación española contribuirá de forma más eficaz a la lucha contra la pobreza².

Esta reforma es importante por tres razones. En primer lugar, por la voluntad de incrementar substancialmente la AOD. La reforma permitirá que nuestro principal organismo de cooperación pueda hacer un uso eficaz de un presupuesto que, en su caso, en lo que va de legislatura, se ha triplicado, pasando de menos de 300 millones de euros en 2004 a más de 900 millones en 2008³. En segundo lugar, este cambio deberá permitir también el logro de una cooperación de mayor impacto en la lucha contra la pobreza, en línea con el

² El 26 de noviembre de 2007 el Boletín Oficial del Estado publicó el Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

³ La Ley General de Presupuestos de 2008 recogió finalmente un presupuesto para la AECEI de 940 millones de euros.

consenso internacional existente sobre la necesidad de mejorar la calidad de la AOD y los compromisos que derivan de la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda*. En tercer lugar, es importante porque la AECI venía arrastrando una serie de problemas que ya no admitían más parches, como: 1) la precariedad en el trabajo y la falta de motivación en buena parte del personal, tanto en sede como en el exterior; 2) la inexistencia de un equipo humano estable en el exterior; 3) la falta de movilidad entre el personal de la sede y la red exterior; o 4) la inadecuación del modelo de gestión económica y financiera, poco ágil para el tipo de países donde trabaja la AECI. La reforma, entendida en un sentido amplio —es decir, incluyendo medidas que ya se han ido tomando antes de la creación de la nueva AECID y otras que se tomarán cuando ésta haya sido constituida—, resolverá buena parte de los problemas mencionados.

Para preparar la reforma se realizó un diagnóstico concienzudo de la organización y se elaboró un documento de trabajo sobre sus líneas principales que fue utilizado en las reuniones *ad hoc* realizadas por la dirección de la AECI con todos los colectivos del personal de la Agencia y con sus representantes, para informar y recabar las distintas opiniones. También se han organizado reuniones con otras agencias internacionales de desarrollo para tener en cuenta sus experiencias y reflexiones sobre los desafíos que plantea en esta etapa la cooperación al desarrollo.

Sobre las bases anteriores, la AECID será:

- Ante todo, una verdadera Agencia de Desarrollo capaz de ejecutar, de acuerdo a la planificación global que corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, un notable presupuesto en proyectos y programas de cooperación y de hacerlo, codo con codo, con las instituciones locales y otros agentes de desarrollo, tanto españoles como multilaterales, en un marco de diálogo sobre las estrategias de desarrollo más convenientes para cada país.
- Una Agencia que tendrá una mayor presencia y capacidad de actuación en zonas especialmente necesitadas de apoyo, como África Subsahariana, sin dejar de actuar en otras zonas preferentes, como América Latina y el Mundo Árabe.

- Una Agencia con mayor capacidad de respuesta ante crisis humanitarias y que aprovechará las mejores prácticas y lecciones aprendidas por la comunidad internacional.
- Una Agencia que rendirá cuentas de su gestión a la ciudadanía de forma transparente.
- Una Agencia que promoverá la coordinación y el trabajo conjunto y en equipo entre las distintas áreas y unidades, con la idea de hacer más horizontal, flexible y funcional la organización.

Para todo ello la nueva Agencia contará con una estructura fortalecida para enfrentar los nuevos retos geográficos, de gestión presupuestaria y de eficacia en sus actuaciones, reforzándose las funciones de la acción humanitaria; la cooperación con África Subsahariana; la cooperación sectorial; la gestión de personal, económico-financiera y de organización y calidad de los procesos y procedimientos; la programación, seguimiento y análisis de la mejora de la calidad de la ayuda y, por otra parte, la comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo. Me detendré en este último punto para finalizar la exposición.

La comunicación en la nueva Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Comencemos con el marco legal y los mandatos que ha recibido la nueva Agencia. En lo que respecta a la *sensibilización y educación para el desarrollo*, el Estatuto de la AECID recoge entre sus fines el de «sensibilizar y educar para el desarrollo, tanto en España como en los países socios» y más adelante, entre sus funciones, la de «impulsar y ejecutar actuaciones dirigidas a la sensibilización y educación para el desarrollo en coordinación estrecha con los órganos competentes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y con otros agentes de la cooperación española». El Estatuto también hace mención a que la dirección de la AECID se verá reforzada para que preste una especial atención a la comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo.

Por otro lado, lo que también interesa destacar aquí, en lo que respecta al *principio de transparencia y participación ciudadana*, el artículo 9 del Estatuto establece que se concretará en aspectos como los siguientes: 1) se publicará en el BOE un resumen del Plan de Acción de la AECID, el informe general de actividad y las cuentas anuales y, por otra parte, en la dirección web, el contenido total de los mismos; 2) En la realización de sus funciones la Agencia prestará especial atención a la consulta y participación de la sociedad civil organizada y actores interesados en la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano sostenible; 3) El resultado de las actividades de la AECID será accesible a la ciudadanía y a los distintos actores económicos, culturales y sociales interesados a través del plan de información y comunicación que aprobará el Consejo Rector al efecto y se incorporará a la página web de la Agencia⁴.

En ese marco normativo, y en el contexto que hemos tenido ocasión de analizar en las páginas precedentes, la nueva AECID tendrá que contemplar, por consiguiente, actuaciones dirigidas a la sensibilización de la ciudadanía; a los medios de comunicación; y, en fin, a reforzar la comunicación interna y externa sobre las actividades de cooperación y los resultados obtenidos.

Aquí un paréntesis para mencionar que la nueva Agencia acordará con la Administración General del Estado un “Contrato de Gestión” que contendrá, por un lado, los objetivos que se plantee realizar en un período de tiempo determinado y las actuaciones asociados a ellos y, por otro, los medios materiales y humanos que la Administración le “cederá” para que pueda cumplir con esos objetivos⁵.

Pues bien, por todo lo mencionado, el Contrato de Gestión tendrá que incorporar, entre los objetivos de la Agencia, el compromiso de rendir cuentas de sus actividades y logros —y también de las experiencias fallidas y sus causas— ante la ciudadanía española y la

⁴ Este espíritu de *rendición de cuentas* lo establece también la Ley de Agencias Estatales —que rige la actuación de todas las Agencias— y, por otra parte, está en línea con la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda*.

⁵ El Contrato de Gestión lo aprueban, a propuesta del Consejo Rector de la AECID, los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el de Administraciones Públicas y el de Economía y Hacienda.

de los países donde actúa, lo que obliga, de nuevo, a llevar a cabo una política de comunicación adecuada.

En concreto, y sin ánimo de exhaustividad, el Consejo Rector en su propuesta de Contrato de Gestión tomará en consideración la inclusión de medidas como las siguientes:

En primer lugar, para dar respuesta a la mencionada necesidad de reforzar la comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo, la nueva Agencia, previsiblemente, mantendrá y reforzará los acuerdos existentes con la Coordinadora de ONGD y otros agentes de cooperación para promover campañas de sensibilización ciudadana sobre los problemas del desarrollo.

En segundo lugar, en línea con la importancia de la labor de los medios de comunicación, es previsible también que la nueva Agencia promueva un mayor conocimiento en el mundo del periodismo sobre la cuestión del desarrollo. Una actuación interesante en este ámbito, entre otras, sería la organización de encuentros en los que participasen periodistas del Norte y el Sur y en los que pudieran intercambiar experiencias y puntos de vista, así como, por otra parte, alguna actividad que acerque más a la dirección de los medios a los problemas del desarrollo.

En tercer lugar, en lo que respecta a la mejora de la información y comunicación de la propia AECID, son varias las actuaciones que serán consideradas en la nueva Agencia⁶. Sin ánimo de exhaustividad:

1. El mantenimiento de un sistema de información claro y permanente de las actividades de la Agencia, entre ellas, de las convocatorias de ayudas y subvenciones, las resoluciones de las mismas, las convocatorias de personal y la contratación y presupuesto. Para ello se contará con la dirección web, folletos de divulgación y publicaciones, BOE, notas de prensa a medios de comunicación y la realización de una Memoria anual de actividades.

⁶ Las siguientes líneas se ajustan a lo que recoge el Anexo del Plan Inicial de Actuaciones que acompaña a la Memoria aprobada por el Gobierno junto con el Estatuto de la AECID en el RD mencionado.

2. La mejora de los sistemas de comunicación externa, por un lado, reforzando la presencia de la AECID en los medios de comunicación, facilitando la labor de los profesionales mediante la elaboración de notas de prensa y atendiendo las peticiones de información formuladas por los medios; por otro, planificando la participación de la AECID en foros nacionales e internacionales, exposiciones, jornadas, cursos y seminarios.
3. El fomento de las relaciones con el ciudadano a través de un sistema de atención directa y personalizada. Para ello se fortalecerá el *Centro de Información* que atiende la información presencial, telefónica y el buzón de consultas electrónico. También se elaborará la *Carta de Servicios*, para facilitar la presentación de solicitudes, consultas, quejas o sugerencias. Todo ello supondrá también la ampliación y mejora de los servicios ofrecidos a través de la página web, con el fin de simplificar la gestión y agilizar trámites.

Como se ha visto, muchas son las tareas pendientes para contar con una verdadera Agencia de Desarrollo en línea con las más avanzadas de la Unión Europea. Pero lo importante es que existe la voluntad política para lograrlo y existen las personas, los/as profesionales que trabajan todos los días, desde dentro y desde fuera de la AECID, con el ánimo y la ilusión suficientes para conseguirlo.

13. LA DECLARACIÓN DE PARÍS: SUS PRINCIPIOS Y LOS RETOS COMUNICATIVOS QUE PRESENTA

IGNACIO SOLETO MARTÍN *

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio van acompañados, en la Declaración en donde se formulan por Naciones Unidas, por una estrategia sobre cómo conseguirlos: la llamada Estrategia de Asociación para el Desarrollo. Esta estrategia fue enunciada, a mediados de los años noventa, por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); pero no es sino hasta el año 2005 cuando esta estrategia cristaliza en un compromiso internacional denominado la “Declaración de París sobre eficacia de la ayuda” (Declaración de París), un acuerdo entre países donantes y destinatarios de la ayuda.

Las Declaraciones del Milenio y de París son complejas. Sin embargo, el anterior Administrador principal del PNUD, Mark Malloch Brown, fue capaz de diseñar una buena campaña de comunicación y hacer fácilmente visible, de forma bastante comprensible para todo el mundo, la arquitectura de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que ha servido para hacerlos conocidos por un amplio espectro de la opinión pública, que antes desconocía completamente cuál es la agenda internacional de desarrollo.

En París, también alguien tuvo la habilidad de explicar bastante visualmente qué es esa Declaración y cuáles son los principios que la rigen, mediante una sencilla pirámide (véase cuadro 1). Son cinco

* Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Fundación Carolina.

[Los editores del libro han confeccionado este texto a partir de la transcripción de la ponencia de Ignacio Sotelo en el curso de verano de la UIMP sobre Comunicación y Desarrollo, celebrado en julio de 2007.]

“conceptos mágicos”, que orientan buena parte de nuestro trabajo en cooperación: apropiación, alineamiento o alineación —según en qué parte de América o Europa estemos—, armonización, gestión basada en resultados y mutua rendición de cuentas. Son los cinco grandes principios que los países destinatarios de la ayuda y los países y las instituciones donantes se comprometieron a cumplir para el año 2010, con una serie de compromisos concretos, donde además, al igual que con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se fijaron una serie de indicadores para medir cómo se está avanzando en su cumplimiento.

CUADRO 1. *Desarrollo orientado a resultados*



En este artículo me centraré principalmente en dos de los cinco principios: la gestión basada en resultados y la mutua rendición de cuentas, aunque para entender bien estos principios es necesario que analicemos la Declaración de París en su conjunto.

La filosofía de la Declaración de París parte de un principio básico: que las políticas de desarrollo sólo funcionan si los países socios —que ya no se suelen llamar países pobres o países contraparte— se apropian de sus propias estrategias de desarrollo. Es decir, deben ser los países en desarrollo los que elaboren sus estrategias nacionales de desarrollo (ya sean estrategias de reducción o de lu-

cha contra la pobreza, o planes nacionales de desarrollo), y traducir estas estrategias en planes operativos, con plazos y recursos concretos. La idea es que, para que se avance en el desarrollo, los países tienen que ser dueños de sus propias decisiones, deben sentirse responsables y protagonistas de sus propias políticas. Si estas decisiones y estas políticas les son impuestas desde fuera, por parte de los donantes, los países no se sienten comprometidos con ellas y no van a poner los medios para que estas políticas tengan éxito, como ha quedado demostrado tras 40 ó 50 años de cooperación al desarrollo.

El siguiente paso es que los donantes se alineen con esa agenda, es decir, que alineen sus políticas de ayuda con los planes o las estrategias nacionales de desarrollo de estos países. Y alinearse no sólo con las prioridades y los objetivos, sino también con los procedimientos que utilizan estos países a la hora de gestionar sus políticas públicas de desarrollo (salud, educación, género, medioambiente...).

Y otra parte, si hay una estrategia y unos objetivos comunes compartidos entre donantes y países socios, también los donantes tienen que coordinar al máximo sus actuaciones entre sí y simplificar los procedimientos de gestión de su ayuda. Muy a menudo, los procedimientos de los donantes son complicados, con excesiva carga burocrática. Imaginaos aquellos países que tienen cincuenta donantes, de todos los tamaños, desde el Banco Mundial hasta una ONG de un pueblo, pasando por una Comunidad Autónoma, por quince organismos de Naciones Unidas. En la Declaración de París nos comprometemos a utilizar, siempre que sea posible, los procedimientos administrativos de los países socios y no nuestros propios mecanismos de gestión.

En definitiva, lo que señala la Declaración de París es que son los países socios los que establecen las agendas, establecen las políticas, establecen las prioridades, pero, a diferencia de cómo se trabajaba en cooperación en otras épocas, ahora lo que pasa a ocupar un lugar central son los resultados que se obtienen con esas políticas y con esas actuaciones. Mejorar los insumos sigue siendo importante (cuánto dinero se gasta, mediante qué instrumento), pero ahora lo que se indica es: nos hemos dado unos objetivos comunes (como por ejemplo reducir la pobreza a la mitad, o que tantos ni-

ños dejen de morir por falta de atención sanitaria, o que tantas niñas vayan a la escuela en tal plazo); pero ahora el núcleo de atención de la cooperación se encuentra en los resultados concretos, cuantificables, que se espera obtener tanto con los recursos nacionales como con los aportados complementariamente por la cooperación internacional.

Según esta agenda, los países socios están empezando a formular sus estrategias nacionales de desarrollo con objetivos, con indicadores, con plazos. Y supuestamente los donantes deberían hacer lo mismo, para ver si estos resultados se están obteniendo o no se están obteniendo. Y, como colofón de esta filosofía, en la Declaración de París aparece el tema de la mutua rendición de cuentas, es decir, saber qué es lo que está haciendo cada donante y qué es lo que quiere conseguir con su cooperación, y qué es lo que está haciendo cada país destinatario de los recursos y qué es lo que quiere conseguir con sus estrategias de desarrollo.

La Declaración de París viene a poner en evidencia, después de cincuenta años trabajando en desarrollo, que la forma tradicional de trabajar en cooperación no ha funcionado y que es necesario apostar por esta nueva estrategia. Lo importante ahora es que se fijen unos objetivos compartidos con plazos, metas e indicadores, para saber hasta qué punto donantes y destinatarios están haciendo sus deberes y cumpliendo sus compromisos.

A continuación me detendré en las principales metas de la Declaración de París. No todos los países en desarrollo han sido capaces de diseñar sus estrategias de reducción de pobreza, o sus planes nacionales de desarrollo, de forma seria y rigurosa. Además de hacer una declaración del tipo “vamos a acabar con la informalidad en la economía” o “vamos a luchar porque las mujeres vivan mejor”, ahora de lo que se trata es de decir eso pero, además, acompañar esa declaración de intenciones con unas estrategias y unos presupuestos que justifiquen cuantos recursos se van a invertir en cada una de estas prioridades nacionales, con previsiones a medio plazo, para que los países puedan planificar sus actuaciones en los presupuestos, y para saber cuántos recursos van a necesitar de la cooperación internacional para apoyarles, complementariamente, a cumplir sus objetivos. En París, la meta que se marca es que, como

mínimo, un 75% de los países en desarrollo tengan en 2010 aprobadas estrategias de desarrollo que sean operativas, que cumplan los requisitos mencionados (véase cuadro 2).

Como se puede ver en el cuadro, en París también se destaca que es muy importante que no se creen oficinas paralelas de ejecución de proyectos, esto es, administraciones paralelas a las administraciones públicas de los países socios, sino que se trabaje con los sistemas de gestión de los propios países. Si de lo que se trata es de apoyar y fortalecer a las políticas públicas de esos países, lo que hay que utilizar son sus instituciones públicas, para que los recursos de la cooperación y los recursos nacionales se gestionen por las vías por las que se tienen que gestionar, que son los ministerios sectoriales o las agencias nacionales, al igual que ocurre en los países desarrollados. Por ejemplo, que los recursos de salud se gestionen desde el Ministerio de Salud y no por una oficina paralela creada al efecto. Anteriormente, la práctica de crear unidades paralelas de ejecución provocaba una dualidad que hacía que, en el momento en que desaparecía la unidad de gestión encargada de gestionar un proyecto o programa concreto —porque éste había finalizado—, desaparecía la capacidad del Estado para gestionar sus propias políticas.

Otro tema importante de la Declaración de París son los sistemas de gestión de finanzas públicas y de aprovisionamiento, de compras y de licitaciones. Sabéis que los Estados convocan licitaciones y concursos para construir sus carreteras, licitan los suministros de medicinas para sus hospitales o sacan a concurso el diseño de sus nuevos aeropuertos. Aquí el problema es la poca credibilidad y eficacia de estos sistemas públicos de licitación. Para nadie es un secreto que muchas administraciones públicas de los países en desarrollo tienen grandes debilidades a la hora de gestionar. Debilidades en cuanto a eficacia y debilidades en cuanto a que los recursos no siempre acaban donde deberían. En París lo que hay es un compromiso fuerte por parte de los países en desarrollo para mejorar sus sistemas nacionales de gestión de los recursos, y un compromiso de los donantes para que los flujos de ayuda se gestionen a través de estos sistemas. Es decir, el compromiso es ponerse de acuerdo, no imponer agendas: “Yo, donante, tengo mi agenda, tú,

CUADRO 2. Metas acordadas en relación con los 12 Indicadores de Progreso. Versión definitiva (2 de mayo de 2006)

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|
| <p>1 Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas</p> | <p>Como mínimo, el 75% de los países socios tendrán estrategias de desarrollo operativas.</p> | | | | |
| <p>2a Sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM) fiables</p> | <p>La mitad de los países socios avanzarán, como mínimo, un nivel (a saber, 0,5 puntos) en la escala de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PFM)/CPIA (Evaluación Institucional y Política del País).</p> | | | | |
| <p>2b Sistemas de aprovisionamiento fiables</p> | <p>Un tercio de los países socios avanzará, como mínimo, un nivel (es decir, del D al C, del C al B o del B al A) en la escala de cuatro puntos utilizada para valorar el desempeño con respecto a este indicador.</p> | | | | |
| <p>3 Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales</p> | <p>Reducir a la mitad el déficit: reducir a la mitad el porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que no se reflejan en el(los) presupuesto(s) estatal(es) (reflejándose, como mínimo, un 85% en el presupuesto).</p> | | | | |
| <p>4 Reforzar las capacidades con apoyo coordinado</p> | <p>El 50% de los flujos de cooperación técnica se aplicará vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional.</p> | | | | |
| <p>5a Uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas del país</p> | <table border="1"> <tr> <td data-bbox="716 777 855 1107"> <p>Para países socios con una puntuación de 5 o más en la escala de desempeño de PFM/CPIA (véase el Indicador 2a).</p> </td> <td data-bbox="716 201 855 777"> <p>Todos los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países; y Reducción de la diferencia en dos tercios: Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de PFM de los países socios.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="855 777 975 1107"> <p>Para países socios con una puntuación de 3,5 y 4,5 en la escala de desempeño de PFM/CPIA (véase el Indicador 2a).</p> </td> <td data-bbox="855 201 975 777"> <p>El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países socios; y Reducción de la diferencia en un tercio: Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de PFM de los países socios.</p> </td> </tr> </table> | <p>Para países socios con una puntuación de 5 o más en la escala de desempeño de PFM/CPIA (véase el Indicador 2a).</p> | <p>Todos los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países; y Reducción de la diferencia en dos tercios: Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de PFM de los países socios.</p> | <p>Para países socios con una puntuación de 3,5 y 4,5 en la escala de desempeño de PFM/CPIA (véase el Indicador 2a).</p> | <p>El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países socios; y Reducción de la diferencia en un tercio: Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de PFM de los países socios.</p> |
| <p>Para países socios con una puntuación de 5 o más en la escala de desempeño de PFM/CPIA (véase el Indicador 2a).</p> | <p>Todos los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países; y Reducción de la diferencia en dos tercios: Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de PFM de los países socios.</p> | | | | |
| <p>Para países socios con una puntuación de 3,5 y 4,5 en la escala de desempeño de PFM/CPIA (véase el Indicador 2a).</p> | <p>El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países socios; y Reducción de la diferencia en un tercio: Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de PFM de los países socios.</p> | | | | |

| | | |
|---|---|--|
| <p>5b</p> <p>Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país</p> | <p>Para países socios con una puntuación A en la escala de desempeño de Aprovisionamiento (véase el Indicador 2a).</p> <p>Para países socios con una puntuación B en la escala de desempeño de Aprovisionamiento (véase el Indicador 2b).</p> | <p>Todos los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países; y Reducción de la diferencia en dos tercios: Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de aprovisionamiento de los países socios.</p> <p>El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países socios; y Reducción de la diferencia en un tercio: Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de aprovisionamiento de los países socios.</p> |
| <p>6</p> <p>Evitar PIU paralelas</p> | <p>Reducir en dos tercios el número de ejecución de proyectos (PIU) paralelas.</p> | |
| <p>7</p> <p>La ayuda es más predecible</p> | <p>Reducir a la mitad la diferencia: reducir a la mitad el porcentaje de ayuda no desembolsada dentro del ejercicio fiscal para el que se había adoptado.</p> | |
| <p>8</p> <p>Ayuda desligada</p> | <p>Progresos continuos a lo largo del tiempo.</p> | |
| <p>9</p> <p>Uso de disposiciones o procedimientos comunes</p> | <p>El 66% de los flujos de ayuda se suministrarán en el contexto de enfoques basados en programas.</p> | |
| <p>10a</p> <p>Misiones en el campo</p> | <p>El 40% de las misiones de campo de donantes será común.</p> | |
| <p>10b</p> <p>Trabajos analíticos sobre países</p> | <p>El 66% de los trabajos analíticos sobre países será común.</p> | |
| <p>11</p> <p>Marcos orientados a los resultados</p> | <p>Reducir el déficit en un tercio: Reducir el porcentaje de países sin marcos de desempeño transparentes y supervisables en un tercio.</p> | |
| <p>12</p> <p>Responsabilidad mutua</p> | <p>Todos los países socios habrán instaurado revisiones de evaluación mutua.</p> | |

país socio, tienes tus planes de desarrollo. Vamos a ver cómo casan ambos, en qué te puedo ayudar, cómo me asocio contigo para lograr los objetivos que tú defiendes, cuáles de mis objetivos coinciden con los tuyos, entonces nos hacemos socios, para lograr estos objetivos”. Por eso se llama “estrategia de asociación” para el desarrollo. Aunque hay que aclarar que no tienen por qué compartirse todos los objetivos. Por ejemplo, España tiene una serie de objetivos de desarrollo en su Plan Director, en sus estrategias sectoriales, en sus estrategias-país; y los países con los que cooperamos tienen sus propias estrategias de desarrollo, con las que España no tiene por qué estar de acuerdo en todos sus aspectos. Por ejemplo, España puede apostar por la salud sexual y reproductiva, y para determinado país socio, ésta puede no ser su prioridad, pero ambos países pueden coincidir por ejemplo en el tema de la escolarización de las niñas. Entonces, ambos países sólo se asociarán para lograr este objetivo, o aquellos otros en que los objetivos sean coincidentes.

Siguiendo con las metas de la Declaración de París, en ésta se indica que, de aquí a dos años y medio, el 85% de los flujos de ayuda de todos los países firmantes tienen que estar alineados con las prioridades nacionales de los socios. Alineados quiere decir, además, que los donantes analizan el plan de desarrollo del país —que debe tener sus indicadores—, y dicen: “Yo voy a poner mi dinero para este programa, para esta partida, para esta política”. En el cuadro 2 vemos que la meta se formula en términos de porcentajes de utilización de los sistemas nacionales, porcentajes de donantes y flujos de ayudas que utilizan sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento de los países socios, que cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o tienen instaurado un plan de reformas para conseguirlo (meta 5).

La idea en definitiva es ir apostando por lo que en el Plan Director de la cooperación española se llaman “los nuevos instrumentos”: el enfoque sectorial y la ayuda presupuestaria, sin que ello suponga renunciar al instrumento tradicional de la cooperación, que es el proyecto. Es decir, no se trata de seguir haciendo un centro de salud o una escuela por parte de la cooperación española (ya sea la cooperación de una comunidad autónoma, de una ONG o de la propia AECI), sino de apoyar a la política de salud del país. Para lo

cual, los recursos, en vez de que se ejecuten directamente por las agencias donantes, se deben poner en bolsas comunes y, en coordinación entre donantes y país destinatario, gestionar esas bolsas para ir financiando las políticas o los programas sectoriales. Lógicamente tiene que haber mucha confianza mutua, confiar en que estos sistemas funcionan y son transparentes, fiables. En este caso, también hay una serie de mecanismos que se están utilizando para medir la credibilidad y la eficacia, y si estos sistemas funcionan. Se trata de evitar las unidades de ejecución paralelas, como se mencionaba anteriormente (meta 6).

Otro de los grandes problemas que tiene la cooperación, y que se destaca en París, es que normalmente se presupuesta y desembolsa año a año, y así es muy difícil diseñar una política de desarrollo. Se sabe cuánto dinero se va a tener este año, pero no se sabe cuánto se va a disponer el año siguiente. Para poder planificar adecuadamente, los programas de desarrollo normalmente deben ser plurianuales, puesto que se necesitan recursos durante varios años para cumplir sus objetivos. En la Declaración de París queda estipulado que los compromisos de la cooperación deben ser plurianuales, para que los países puedan saber con los fondos que van a contar y poder hacer una correcta planificación (meta 7).

Otro tema básico de la cooperación, no resuelto en los últimos cincuenta años, es la ayuda ligada, la ayuda vinculada. En París, los países no lograron ponerse de acuerdo, y lo único que se consiguió fue una declaración en la que se instaba a que hubiera avances para ir desvinculando progresivamente la ayuda (meta 8).

Por otro lado, la armonización de procedimientos implica retos muy ambiciosos (metas 9 y 10). España, hasta no hace mucho, tenía cero euros en sus presupuestos de ayuda para programas de apoyo sectorial o ayuda directa a presupuestos. Pues bien, el compromiso de París es que, de aquí al año 2010, el 66% de la ayuda de los diferentes países se gestione de esta manera. Los cambios que implica esta nueva forma de trabajo, tanto para las agencias como para los países destinatarios, son inmensos, ya que son procesos tremendamente complejos.

Lógicamente, hay otros aspectos a tener en cuenta si queremos trabajar conjuntamente entre donantes: la planificación, la evalua-

ción, los diagnósticos, etc. Después de París, España no debería enviar una misión en solitario para identificar determinado proyecto o programa, sino que España debería coordinarse con los otros donantes del país (las agencias de desarrollo, bancos multinacionales, agencias de Naciones Unidas, los bilaterales), para hacer conjuntamente los estudios y la programación, junto con el país socio.

Ahora no basta con decir: "Voy a atender el sector salud", sino que hay que especificar los objetivos cuantificables, identificar la población destinataria y fijar un plazo para lograr esos objetivos. También los indicadores que me van a permitir saber si estoy logrando los resultados de desarrollo que nos hemos marcado entre todos, los donantes y el Gobierno de cada país. Entonces lo que tenemos que empezar a explicar, medir y saber, no es si estamos donando "12 millones de euros", sino que la información que habrá que proporcionar es: "Con los doce millones de euros de la cooperación se ha conseguido que cuatro o cinco años después haya bajado la tasa de mortalidad infantil a tanto por ciento, la escolarización y la calidad de la educación se hayan incrementado en tanto, etc.". Esa es la lógica sobre la que hay que empezar a pensar, a informar y a comunicar.

No son temas fáciles, y tienen preocupados tanto a los países destinatarios como a los países donantes. Por ejemplo, en España, donde la política de desarrollo internacional ha empezado a tomarse en serio desde hace muy poco tiempo, llegamos muy tarde a muchas cosas, a cuestiones donde otros países se habían puesto a trabajar para avanzar en estos temas mucho antes que nosotros. Se está haciendo un enorme esfuerzo para aumentar la cantidad de ayuda. En 2007 se va a destinar a AOD el 0,42% de la RNB, y en 2008 se espera que se pueda cumplir el compromiso del 0,5%. Es decir, en cuatro años vamos a doblar la cantidad de recursos. Pero el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 no sólo habla de cantidad sino que también habla del compromiso con la calidad de la ayuda. Y la calidad y la eficacia pasan, en buena parte, por cumplir la Declaración de París. En este marco, hay que destacar la existencia de dos tipos de problemas concretos.

En primer lugar, hay un compromiso de reformar la Agencia Española de Cooperación Internacional. El cambio de cualquier es-

estructura, de la mentalidad, de los procedimientos de cualquier institución no es un proceso fácil, porque la gente lleva años trabajando de una manera, y no siempre las reformas van acompañadas del mismo entusiasmo por todo el mundo. Pero la reforma de la Agencia implica que se va a tener que hacer un plan con los resultados que se quieren obtener y presentárselo al Gobierno, que va a valorar a la AECI en función de si se han cumplido o no se han cumplido esos resultados.

El apoyo a estas reformas, a la Declaración de París, también necesita conseguirse dentro del propio gobierno, para explicar por qué es necesario invertir recursos en cooperación. Los otros ministerios se preguntan: “¿por qué si tengo emigrantes aquí, los recursos se van a la cooperación y no a atender a los emigrantes?” o “¿por qué si no funciona el tren de cercanías en Barcelona hay que aumentar tanto los recursos destinados a cooperación?”.

La respuesta es que España está tratando de homologar sus actuaciones en este campo con el peso que España tiene en el mundo. Pero eso chirría en algunos parlamentarios, y eso chirría en parte de la opinión pública, y eso chirría en el Ministerio de Economía, que tiene que cuidar los equilibrios económicos. Todos dicen: «Explícame por qué tengo que apoyar las actuaciones de la cooperación y no me lo expliques diciendo que vas a hacer más gobernabilidad, más género, más atención a las poblaciones indígenas y afrodescendientes, o más salud, más educación, más lucha contra el hambre... No, lo quiero que me digas es cuáles son los resultados que se obtienen con esas inversiones, porque cuando el ministro de infraestructuras hace un plan de carreteras, me dice “te voy a hacer 100 km”, y aquí la cooperación lo único que me dice es que se va a gastar más dinero en género, medio ambiente..., pero no me está diciendo los resultados concretos de ese gasto». Ello nos obliga a conocer, lo mejor posible, cuáles son los resultados que está consiguiendo la cooperación española con sus inversiones en desarrollo humano.

Por otro lado, existe el compromiso de destinar a cooperación el 0,7% de la RNB al final de la siguiente legislatura. Para lograr este objetivo es imprescindible el apoyo de la opinión pública española. Va a ser muy difícil, porque hay muchas otras necesidades que se

deben cubrir con recursos públicos, que por definición son siempre escasos, convencer a los ciudadanos que pagan con sus impuestos las políticas públicas de apoyo al desarrollo, que esto es necesario y, sobre todo, que la cooperación está funcionando. Habrá que explicarles qué resultados, qué objetivos hay y cómo está cambiando la situación de las personas gracias a que España en vez de destinar mil millones de euros, destine siete mil, diez mil millones de euros, a erradicar la pobreza en el mundo.

Según un estudio hecho por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Complutense y el Instituto de Estudios Sociales de La Haya para el CeALCI¹ sobre rendición de cuentas, ésta se define como la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público. Es, también, la capacidad de sancionarlos, por medios legales, si no se ajustan a la norma o a las expectativas. La rendición de cuentas involucra el derecho a recibir información y la obligación de divulgar los datos necesarios. Implica el derecho a recibir una explicación fiel, y el deber de justificar el ejercicio del poder.

La política española de cooperación al desarrollo internacional ha sido una de las políticas más participativas de las que hay en este país —el Plan Director fue aprobado por el consenso mayoritario del sector de las ONGD, del mundo académico, de las administraciones públicas descentralizadas, de todos los ministerios, de todos los partidos políticos—. Esta cuestión no es baladí en una legislatura donde ha habido una ruptura total entre el partido del Gobierno y el principal partido de la oposición. Pero después de consensuar la política hay que informar de los resultados que está dando, y ahí radica el problema de la rendición de cuentas.

La agencia de cooperación tiene la obligación de rendir cuentas. El objetivo de esta rendición de cuentas es permitir asegurarse de que se han gestionado bien los recursos que le han sido confiados. Hay un peligro, y todos conocemos lo que ocurrió en Italia hace unos años, donde se produjo también un aumento muy espectacular

¹ Este proyecto resultó adjudicatario del concurso convocado por el CeALCI para la contratación de un estudio sobre mecanismos y herramientas de rendición de cuentas de la ayuda oficial al desarrollo.

lar de los recursos dedicados a ayuda oficial al desarrollo, pero que desembocaron en escándalos sin fin, lo que provocó que la ayuda italiana bajara durante diez años, ante el descrédito de lo que se había hecho con esa ayuda. Hay, por tanto, que legitimar la política de ayuda. Si la ciudadanía no entiende que es una política legítima, no la va a apoyar.

Otra cuestión importante es decidir qué es lo que medimos. Medir el impacto de la cooperación es muy complicado. No se puede decir: si cada año se gastan cuatro mil millones de euros en tal cosa, los resultados concretos son estos. Los impactos pueden ser positivos, que son normalmente los que se buscan, o negativos, no buscados por la intervención. Es decir, puedo hacer una carretera y la gente camina por ella, pero resulta que con la carretera se ha tapado un río y se inunda la comarca. Eso es el impacto no buscado, pero es un impacto resultado de lo que se ha hecho, y se ha hecho daño, porque si bien tienes el impacto positivo, no te habías dado cuenta de que al hacer la carretera tapabas un río y el río se desbordaba y entonces el impacto también es negativo. Los análisis de impacto intentan identificar efectos netos, es decir, los que pueden tener una relación causa-efecto, entre el proyecto y el impacto, obviando los provocados por otras intervenciones. Hay que saber que, si se ha mejorado la circulación de mercancías o de personas por esta carretera, es posible que no sólo se deba a que se ha mejorado esa carretera. Puede haber otro tipo de motivos, como por ejemplo, que se ha puesto en marcha una nueva fábrica y entonces por eso circulan más camiones. En fin, hay que saber diferenciar entre lo que se consigue mediante el proyecto y otras intervenciones que también tienen impacto sobre el mismo.

El gran problema que se están planteando las cooperaciones es el de la atribución. La atribución es la capacidad de establecer a través de un modelo lógico-causal, la relación directa entre los cambios ocurridos en un determinado contexto y la acción ejecutada. Pero al trabajar conjuntamente los donantes para apoyar determinados objetivos, apoyando a las políticas públicas mediante fondos comunes, y si esa política tiene éxito y, por ejemplo, determinado número de gente que no comía, ahora come. ¿Tú cómo sabes si es tu aportación la que ha hecho que eso funcione o no funcione?

¿Cómo lo cuantificas? No puedes decir, como yo estoy aportando el 5% de los recursos para financiar esa política exitosa de seguridad alimentaria, pues el 5% de la gente que ha comido es debido a mi aportación y es un tanto que yo me apunto. El tema de atribuir un determinado resultado no es tan fácil, de hecho, es imposible calcularlo y, por ello, la mayoría de las agencias han renunciado a intentar hacerlo.

Con lo cual tenemos un problema, ¿cómo contamos a nuestros contribuyentes, a los ciudadanos, a los parlamentarios, a la gente que vigila la política de cooperación, qué es lo que estamos haciendo, sin falsificar la realidad? Porque se puede hacer demagogia y decir: todo el éxito de esta actuación me lo atribuyo yo. Pero a esta atribución también se le puede dar la vuelta y que te atribuyan todos los fracasos de unas determinadas actuaciones en cooperación. De hecho, en una de las últimas reuniones de la Comisión de Cooperación en el Congreso de los Diputados de España, a un grupo político de la oposición se le ocurrió decir que puesto que España había empezado a trabajar en determinados países de África, en donde antes no se trabajaba, y en ese país los datos de salud, de educación, de violencia, de falta de respeto de los derechos humanos, habían empeorado, la culpable era la cooperación española, porque antes no estaba allí y ahora sí.

La visibilidad, otro tema importante, define la percepción que el ciudadano tiene, en función de la acción que lleva a cabo la agencia de cooperación. Hasta no hace mucho, lo que importaba para los donantes era mostrar la “banderita”, que llegara el ministro, la secretaria de Estado, el director general, los reyes, para decir, “esto lo ha hecho la cooperación española”. Si empezamos a trabajar coordinadamente, conjuntamente, esa visibilidad desaparece, porque ya no es que España inaugure un puente o un hospital pagado con su cooperación, porque ya no es sólo España quien lo ha construido, puesto que lo estamos haciendo entre todos. El tema de la visibilidad es uno de los grandes debates. Supuestamente en esta nueva era de la cooperación, lo que hay que hacer es renunciar a ese tipo de visibilidad por parte de los donantes y encontrar nuevas formas para rendir cuentas, que no tengan en cuenta estos aspectos de la visibilidad.

La cooperación española está preocupada en estos momentos por la rendición de cuentas a tres tipos de actores. En primer lugar, al ejecutivo, es decir, la AECI tiene que empezar a rendir cuentas al Gobierno sobre qué es lo que está haciendo y si se están obteniendo los resultados esperados. En segundo lugar, al Parlamento, donde reside la soberanía y donde se aprueban los presupuestos. Y en tercer lugar, a la ciudadanía. Que la ciudadanía sepa qué se está haciendo, todos los esfuerzos que se están haciendo. Se sabe que hay que empezar a trabajar más en serio la rendición de cuentas a los parlamentos y a la ciudadanía.

La lógica nos dice que lo que habría que hacer tiene algunas dificultades. En primer lugar, todavía no están maduros nuestros procesos de gestión de resultados, ni la formulación de indicadores, tanto en la mayoría de los países con los que trabajamos como en nuestra propia cooperación. Se ha hecho un esfuerzo tremendo por parte de la Dirección de Planificación y Evaluación, y de la propia AECI, durante los últimos tres años para mejorar la calidad de nuestros documentos estratégicos, pero el tema de los indicadores todavía está pendiente para una fase más avanzada del proceso de reforma de nuestra cooperación.

QUINTA PARTE

COMUNICACIÓN Y RETOS PARA EL SISTEMA
DE COOPERACIÓN ESPAÑOL

14. ESTRATEGIA DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO PARA UNA CIUDADANÍA GLOBAL

SUSANA DE FUNES *

La construcción de una sociedad comprometida de una forma continuada con la erradicación de la pobreza y con el desarrollo humano y sostenible debe ir acompañada necesariamente de un proceso educativo que informe, forme y comunique a la ciudadanía sobre la interdependencia de las relaciones entre Norte y Sur, sobre las causas y las consecuencias de la pobreza y sobre la corresponsabilidad de todos los ciudadanos en los retos del desarrollo. La Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española (EED) asume estos retos y pretende contribuir decididamente a su superación.

La elaboración de la EED ¹ se enmarca en el ciclo de planificación del Plan Director de la Cooperación para el Desarrollo 2005-2008 que reconoce la importancia de la Educación para el Desarrollo (ED) y la sitúa como uno de sus criterios de intervención en el logro de los objetivos que la comunidad internacional se ha marcado para los próximos años en las cuestiones de desarrollo.

La Estrategia se ha elaborado sobre la base de una estructura común a todas las estrategias sectoriales. El documento consta de

* Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

¹ La Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española, cuyo primer borrador elaboró M^a Luz Ortega bajo la dirección de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, es el resultado de un intenso proceso de participación y consulta con los principales actores de la cooperación para el desarrollo vinculados con la ED. El documento completo se puede descargar de la web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentación>).

un marco de referencia —normativo, institucional y teórico— cuyos contenidos orientan las iniciativas de ED de la cooperación española con objetivos y líneas estratégicas de actuación claramente establecidos que pretenden mejorar la eficacia y la calidad de las iniciativas en ED.

La Estrategia se fundamenta en la normativa internacional y nacional —estatal y autonómica— vigente y vinculada directa o indirectamente a la ED. A nivel internacional, en el ámbito de NN UU, caben destacar como referentes: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Declaración del Milenio (2000), la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005) y la Resolución adoptada por la Asamblea General de NN UU sobre la Década de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014). En el ámbito europeo los referentes a destacar son: la Resolución del Consejo Europeo sobre la Promoción de la educación para el desarrollo y la sensibilización de la opinión pública europea (2001), la Declaración de Maastricht sobre Educación para una ciudadanía global (2002) y el Consenso Europeo en Desarrollo (2005). En todos ellos se reconoce la importancia de la ED como mecanismo para lograr una sociedad comprometida con la erradicación de la pobreza. En el marco normativo nacional destacan a nivel estatal: la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, especialmente su artículo 13 referido a ED y Sensibilización Social que la sitúa como uno de los instrumentos de la cooperación española, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 que se compromete con la elaboración de una Estrategia de Educación para el Desarrollo así como la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. A nivel autonómico, las Comunidades Autónomas recogen en sus respectivas leyes de cooperación al desarrollo la ED como instrumento u objetivo de sus políticas de cooperación.

El marco institucional de la Estrategia identifica los principales organismos y mecanismos de coordinación relevantes en ED a nivel internacional y nacional. Aunque muchas de las iniciativas en ED han partido de la sociedad civil —como los Foros Sociales Mundiales— su institucionalización en los organismos públicos nacionales e internacionales se hace cada vez más necesaria para que éstos se

responsabilicen de la coordinación de los actores y de la ejecución de los compromisos adquiridos en este ámbito.

A nivel internacional cabrían destacar como instituciones especialmente vinculadas a la ED: la UNESCO, la Campaña del Milenio “Sin excusas 2015”, algunas agencias del sistema de NN UU que organizan campañas de sensibilización según sus sectores de trabajo, la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, el Centro de Desarrollo de la OCDE y el Centro de Desarrollo Norte-Sur del Consejo de Europa. A nivel nacional destacarían: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la AECI, Ministerio de Educación y Ciencia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las consejerías de cooperación y de educación de las Comunidades Autónomas y los entes locales, el Instituto de la Juventud, ONGD, Universidades, sindicatos, etc.

El concepto de ED ha evolucionado notablemente desde su aparición en los años cincuenta, la Estrategia, en su marco teórico, define la Educación para el Desarrollo como *el proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado a promover una ciudadanía global, a través de conocimientos, actitudes y valores capaces de generar una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible.*

La Estrategia aborda cada unas de las etapas que componen la ED. Aunque con identidad suficiente independientemente son complementarias entre sí. Estas etapas son: sensibilización, educación-formación para el desarrollo, investigación para el desarrollo, e incidencia política y movilización social.

La *sensibilización* en el marco de la ED tiene como finalidad informar sobre la pobreza y la falta de desarrollo, sin profundizar en el mensaje, se cuestiona las injusticias y la pobreza pero no ahonda en sus causas. Generalmente, para llevar a cabo iniciativas en sensibilización se utilizan medios de comunicación masivos. Son acciones puntuales y a corto plazo que pretenden despertar conciencias críticas y prácticas solidarias en la población meta.

La *educación-formación para el desarrollo* aborda las causas y consecuencias de la pobreza con una perspectiva global y con enfoque de derechos humanos. Es un proceso educativo a medio-largo

plazo que educa-forma en contenidos y valores y está orientada hacia la acción. El mensaje utilizado en esta etapa es complejo, dirigido al receptor del ejercicio formativo se realiza en los tres ámbitos educativos de la ED (formal, informal y no formal).

La *investigación para el desarrollo* analiza en profundidad y desde una perspectiva multidisciplinar la problemática del desarrollo y fundamenta propuestas frente a los retos de la erradicación de la pobreza. Esta etapa, de dimensión temporal de largo plazo, resulta imprescindible para el resto por su fundamentación científica y porque tiene como finalidad, entre otras, la mejora de la eficacia y de la calidad de la ayuda.

Por último, la *incidencia política y movilización social* pretenden influir en las decisiones políticas que se toman en los países desarrollados y que tienen repercusión en los del Sur y van acompañadas de propuestas concretas.

Cada una de estas etapas de la ED va acompañada de *contenidos conceptuales* (Ej.: justicia social y equidad, globalización e interdependencia, paz y conflicto, ciudadanía global...), *procedimentales* (Ej.: desarrollan el pensamiento crítico, la argumentación, el diálogo, descodifican imágenes y mensajes...) y *actitudinales* (Ej.: promueven valores como los derechos humanos, el respeto, la diversidad...). La Estrategia propone iniciativas específicas para cada una de las etapas expuestas que guían las actuaciones en ED de la cooperación española.

En su concepción teórica, la EED se identifica con los contenidos y prácticas de la quinta generación de ED “Educación para el Desarrollo para la ciudadanía global” que surge a mediados de los años noventa ². Esta quinta generación entiende que como consecuencia del fuerte endeudamiento y empobrecimiento de los países del Sur, unido a la cada vez más globalizada economía mundial, al sometimiento de las cuestiones sociales al mercado global y al progresivo poder de las empresas transnacionales, entre otros, han hecho

² La educación para el desarrollo aparece por primera vez en los años cincuenta. Desde entonces se han identificado hasta cinco generaciones de ED determinados por el contexto histórico, político y social de las relaciones internacionales del momento.

CUADRO 1. *Educación para el desarrollo para la ciudadanía global*

| <i>Visiones del desarrollo y el subdesarrollo</i> | |
|--|--|
| Subdesarrollo: definición del problema | Dinámicas de la globalización: subordinación de las metas sociales al mercado global. Poder creciente de las empresas transnacionales y las finanzas especulativas. Desarrollo/subdesarrollo: "problema global". |
| Desarrollo: Imagen objetivo | Marco de gobernación global para hacer frente a la globalización y el creciente poder de los mercados financieros y los actores económicos globales (empresas transnacionales...). |
| Estrategias de acción | "Gobernación global en favor del desarrollo": reformas en las instituciones multilaterales, en las relaciones comerciales y en los mercados financieros para hacer frente a las dinámicas de la globalización. Democratización y "buen gobierno". |
| Actores predominantes | Redes internacionales de ONG. Movimientos sociales. |
| Marco temporal | Acción inmediata con enfoque estratégico de largo plazo. |
| <i>Concepción de la ED</i> | |
| Valores y actitudes predominantes | Sentido de ciudadanía global. Igualdad de derechos. Responsabilidad global. |
| Conocimientos y temáticas | Comprensión de la interdependencia global y los nexos estructurales entre el Norte y el Sur, entre la vida cotidiana y las cuestiones "macro" ("educación global frente a la globalización"). |
| Procedimientos | Enfoques que favorecen una visión global, y la capacidad para identificar interconexiones e implicaciones de lo local a lo global. |
| Discursos predominantes e imágenes y mensajes "tipo" | El cambio global depende tanto del Sur como del Norte. Se cuestiona el modelo de desarrollo tanto en el Norte como en el Sur, que no es social ni ecológicamente sostenible. |

CUADRO 1. (Continuación)

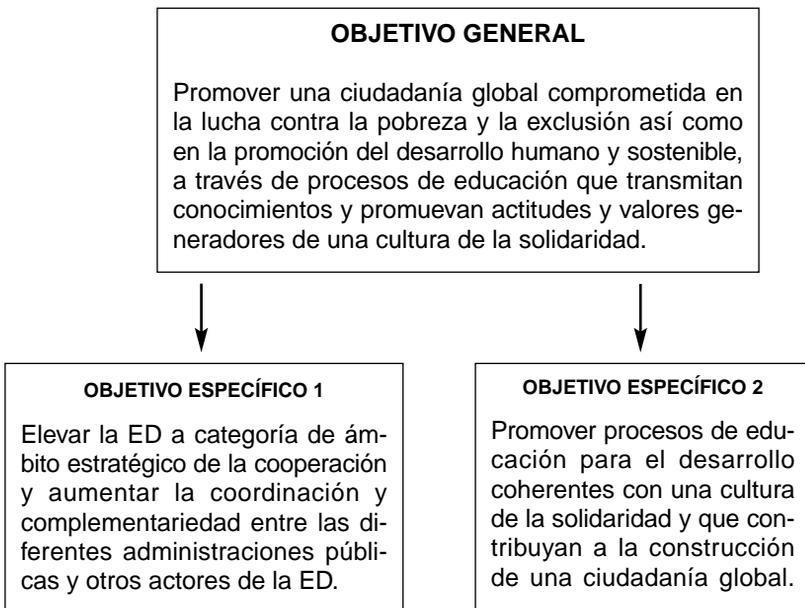
| <i>Concepción de la ED</i> | |
|--------------------------------|--|
| | Imágenes de la interdependencia, que enlazan las realidades locales y globales. Imágenes en las que el Sur y los grupos excluidos (indígenas, mujeres...) toman directamente la palabra. |
| Formas de acción predominantes | “De la protesta a la propuesta”: actividades de incidencia y presión política y <i>lobbying</i> . Campañas sociopolíticas sobre temas globales. Coordinación creciente, trabajo en redes locales, nacionales e internacionales (<i>networking</i>) y alianzas con otras organizaciones sociales. Uso creciente de las nuevas tecnologías (vídeo, internet...). |
| Actores predominantes | ONG de desarrollo, Instituciones educativas, entidades de la sociedad civil (sindicatos, estudiantes, jóvenes, municipalidades...). Medios de comunicación e industria del espectáculo (conciertos de rock, <i>band-aid</i>). Organizaciones y actores del Sur asociados a actores del Norte. |

FUENTE: M^a Luz Ortega, *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*, 2007.

que los problemas de estos países sean realmente un “problema global”. En este contexto, la ED se dota de nuevos contenidos y aparecen conceptos como “ciudadanía global” y “responsabilidad global”. En el cuadro 1 se sintetizan las visiones del desarrollo y del subdesarrollo desde la perspectiva de la “ciudadanía global” y su aplicación en la ED.

La Estrategia establece y define los principios fundamentales y operacionales que regulan la ED. Los principios fundamentales son: justicia social, corresponsabilidad, igualdad, equidad, empoderamiento, solidaridad, participación y diálogo. Los principios operacionales son: apropiación, alineamiento, armonización y transparencia y rendición de cuentas.

Abordado de forma general el marco referencial normativo, institucional y teórico, el marco de intervención de la ED viene determinado por las prioridades horizontales y sectoriales de la cooperación española establecidas en el Plan Director y desarrolladas más específicamente en cada una de las estrategias sectoriales. Es así cómo la EED se convierte en plataforma comunicadora de estas prioridades para los diversos agentes de la cooperación que lleven a cabo iniciativas en ED. Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo general de la Estrategia es «promover una ciudadanía global comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como en la promoción del desarrollo humano y sostenible, a través de procesos de educación que transmitan conocimientos y promuevan actitudes y valores generadores de una cultura de la solidaridad» y para ello se establecen dos objetivos específicos: 1. Elevar la ED a categoría de ámbito estratégico de la cooperación y aumentar la coordinación y complementariedad entre las diferentes administraciones públicas y otros actores de la ED y 2. Promover procesos de educación para el desarrollo coherentes con una cultura de la solidaridad y que contribuyan a la construcción de una ciudadanía global.



Para la consecución de los objetivos se han establecido seis líneas estratégicas de actuación a partir de las cuales se desarrollarán las actuaciones prioritarias de la cooperación española en ED. La Estrategia considera de especial interés la participación de los actores del Sur en las iniciativas de ED para que su voz sea protagonista de lo que comunicamos.

Las líneas estratégicas y algunas de sus actuaciones prioritarias para la cooperación española para los próximos años son:

LE. 1. Dotar a la ED de mecanismos y herramientas específicos que permitan situarla como un ámbito estratégico en la política de cooperación española.

Para ello será necesario hacer cambios en el marco legal actual con vistas a que se recoja la dimensión estratégica de la ED en la LCID y en las respectivas leyes autonómicas de cooperación. Será necesaria la incorporación de la ED en los nuevos currículos de educación en línea con la LOE, especialmente en la asignatura de Educación para la Ciudadanía y se impulsará que los nuevos planes de estudios universitarios —acordes con el Espacio Europeo de Educación Superior— incluyan competencias relacionadas con la ED.

Igualmente, será necesario el incremento y reordenación de la dotación presupuestaria. Se promoverá la creación de líneas específica de financiación para la ED en todas las administraciones públicas vinculadas con la cooperación al desarrollo y se instará —en el ámbito de la educación formal— a las instituciones educativas a que dispongan recursos para realizar actuaciones de ED. Para la mejora en transparencia y rendición de cuentas se contabilizarán todas las actuaciones de ED derivadas de esta Estrategia incluyendo las procedentes de los cruces con las prioridades horizontales y sectoriales.

Los principios de la ED serán el marco ético de referencia para los actores de la cooperación para el desarrollo. Se instará al conjunto de actores de la cooperación española, incluidos los medios de comunicación, a que incorpore estos principios y valores y a que se facilite instrumentos a tal fin. A las empresas que actúan en el marco de la cooperación internacional se las instará a que se guíen

por criterios de Responsabilidad Social de la Empresa (RSE). Para las contrataciones de servicios y suministros de las AA PP se incluirán criterios que primen a las empresas con políticas de RSE y las cumplan así como a las adscritas al Pacto Mundial de Naciones Unidas. Además se promoverá la compra pública ética.

Para mejorar la gestión de las actuaciones en ED, se establecerá una convocatoria específica de ED acorde con el contenido derivado del cruce con las prioridades horizontales y sectoriales recogidas en esta Estrategia que permita la realización de acciones plurianuales. Igualmente se promoverá la creación de redes temáticas dedicadas a la ED. En el marco del comercio justo y el consumo responsable se reservará un monto para la promoción de este tipo de actividades. Para mejorar la calidad e impacto de la ED, se creará un procedimiento específico de calificación de ONGD especializadas en ED y se solicitará a las CC AA que sigan las mismas recomendaciones establecidas para la administración central. Además, se posibilitará la incorporación en las AA PP del sistema de cooperación y el educativo de personal especializado en ED.

LE. 2. Favorecer el conocimiento sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales fruto del proceso de globalización.

LE. 3. Promover entre la ciudadanía actitudes favorables a la cooperación, la paz, la justicia, el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de los mismos así como la solidaridad entre los pueblos.

Para que la sociedad española en su conjunto tome conciencia de los retos del desarrollo resulta imprescindible dar un fuerte impulso a los contenidos de esta Estrategia. Por ello, las iniciativas de ED estarán dotadas de contenido (cognitivos, procedimentales y actitudinales) que tengan como punto de referencia el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y en concreto sus prioridades horizontales: lucha contra la pobreza, defensa de los derechos humanos, equidad de género, sostenibilidad medioambiental y respeto a la diversidad cultural. Igualmente, se llevarán a cabo iniciativas de ED derivadas de los documentos de estrategia sectorial elaborados para cada uno de los sectores prioritarios de la coopera-

ción española: educación, salud, lucha contra el hambre, pueblos indígenas, sostenibilidad medioambiental, acción humanitaria, gobernanza democrática, cultura, promoción del tejido empresarial y construcción de paz. La Estrategia da orientaciones del tipo de iniciativas a llevar a cabo para cada uno de estos sectores y de su contenido. A modo de ejemplo véase el cuadro 2.

CUADRO 2. *Cruce de la EED con la prioridad sectorial de lucha contra el hambre*

| | |
|----------------------------|---|
| Objetivos generales | <ul style="list-style-type: none"> • Propiciar la consideración de la alimentación como un derecho básico de todas las personas. • Concienciar a la población sobre la necesidad de fomentar políticas públicas dirigidas a lograr una distribución más equitativa y un mejor acceso a los recursos y servicios. • Concienciar a los políticos de la necesidad de aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo para reducir a la mitad el porcentaje de las personas que pasan hambre para 2015. • Fomentar valores y actitudes dirigidos a entender la complejidad del problema del hambre y sus múltiples facetas. |
| Sensibilización | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar campañas de difusión del primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: “erradicar la pobreza extrema y el hambre”. • Informar sobre la relación que existe entre soberanía alimentaria, lucha contra el hambre y los Derechos Humanos, el desarrollo social, económico, agrícola y pesquero, la nutrición y el medio ambiente. • Generar y difundir conocimientos sobre el hambre y la soberanía alimentaria. • Realizar acciones de sensibilización que incidan en la necesidad de garantizar el acceso a una alimentación adecuada y digna de la población en situación de mayor vulnerabilidad, y que a la vez realicen un aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales en el ámbito productivo (agropecuario, pesquero, forestal). |
| Formación | <ul style="list-style-type: none"> • Realización de cursos de formación (formal y no formal) para los agentes de la cooperación sobre seguridad alimentaria y uso racional de los recursos. |

CUADRO 2. (Continuación)

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar iniciativas con las universidades y otros centros de formación que permitan introducir paulatinamente los conceptos y visiones integrales de la seguridad alimentaria. • Incorporar en el currículo y los libros de texto temas relacionados con educación nutricional y dietas equilibradas basadas en los modos y costumbres tradicionales. |
| Investigación | <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la investigación pública agraria, pesquera y alimentaria orientada hacia la valorización y la utilización de recursos a nivel local, así como a la generación y transferencia de conocimiento que responda a las necesidades de las regiones y poblaciones más vulnerables. |
| Incidencia política y movilización social | <ul style="list-style-type: none"> • Generar compromisos políticos que contribuyan a erradicar el hambre en el mundo. • Facilitar el conocimiento y el acceso a la información de la población para promover su participación en las decisiones relacionadas con la alimentación como derecho. • Promoción de campañas que fomenten políticas públicas para la aplicación efectiva de la alimentación como derecho y acciones de incidencia que promuevan actuaciones multisectoriales en situaciones de inseguridad alimentaria. |

LE. 4. Fomentar la participación, coordinación y la complementariedad entre los diferentes agentes con competencias directas e indirectas en la ED.

Debido a la variedad de actores que intervienen en la ED —con diferentes competencias y mandatos— y en vistas a lograr la mayor eficacia posible de las iniciativas que se lleven a cabo, especialmente en el ámbito de la educación formal, la Estrategia propone fortalecer los recursos destinados a la ED en las administraciones públicas competentes, especialmente en el MAEC, AECE, Ministerio de Educación y Ciencia y en las CC AA.

A nivel nacional se propone crear nuevos espacios de participación, coordinación y complementariedad de iniciativas de ED y fortalecer los ya existentes y promover la firma de convenios de colaboración entre diferentes ministerios, administraciones central y autonómicas, fondos de cooperación, etc. para llevar a cabo iniciativas o programas en ED. En el ámbito internacional y con vistas a apoyar a la comunidad internacional en sus esfuerzos en la definición de políticas referidas a la ED, se participará activamente en los grupos e iniciativas que surjan al respecto.

LE. 5. Fomentar procesos educativos —formales y no formales— y de sensibilización de calidad y coherentes con una cultura de la solidaridad, dirigidos a los actores de la cooperación, de la educación y de la comunicación, y potenciar la investigación y la evaluación de la ED.

Esta línea estratégica está orientada a impulsar una formación de calidad de los propios profesionales de la cooperación, de la educación y de los medios de comunicación dotándoles de contenidos en ED relativos entre otros a la pobreza, sus causas y consecuencias. Para ello se propone establecer convenios de colaboración con instituciones educativas. Además se promocionarán las titulaciones de postgraduado en cooperación para el desarrollo y la incorporación transversal de la ED en estas titulaciones. Para los profesionales de la educación y de los medios de comunicación, se estudiarán vías de incorporación de la ED en los programas oficiales de las Facultades de Ciencias de la Educación y en las Facultades de Ciencias de la Información.

Tan importante es que los actores de la cooperación estén formados en ED como que la información esté disponible cuando sea requerida. Para ello, se llevarán a cabo iniciativas como seminarios formativos, intercambios de profesionales de los medios de comunicación del Norte y del Sur y de ONGD que faciliten, entre otros, el flujo de información y un mejor conocimiento de las realidades Norte-Sur. Se procurará que el desarrollo esté en las agendas de los medios de comunicación para lo que se incentivará su participación en eventos nacionales e internacionales de especial importancia para el desarrollo.

Tan necesario como la formación es la investigación, por ello la Estrategia contempla la promoción de iniciativas de investigación en ED y en cooperación al desarrollo en general, la difusión de sus resultados, la creación de recursos didácticos específicos en ED que den a conocer sus buenas prácticas.

En la actualidad, la sociedad española apoya decididamente las políticas orientadas al logro de los objetivos de desarrollo que se ha marcado la comunidad internacional. Este apoyo que no debe ser tomado de una forma incondicional, es necesario que vaya acompañado de un buen proceso de educación para el desarrollo y de rendición de cuentas. Para conocer la evolución del grado de interés y apoyo de la opinión pública, la Estrategia recoge la necesidad de hacer estudios de opinión periódicos en colaboración con el Centro de Investigación Sociológica.

Para logra una ED de calidad resulta imprescindible que ésta vaya acompañada de procesos de evaluación. La Estrategia, dando seguimiento al compromiso adquirido en el Plan Director 2005-2008 y a la política de evaluación de la cooperación española, promoverá la cultura de evaluación —bajo los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad— procurando la recopilación, sistematización y difusión de buenas prácticas y su intercambio con formadores, educadores, comunicadores y cooperantes del Norte y del Sur.

LE. 6. Impulsar procesos de formación y sensibilización social tendentes a la construcción de una ciudadanía global.

Se trata de construir conciencia de pertenencia a un contexto global, las decisiones que se toman a nivel local afectan globalmente, para ello es necesario sustituir el enfoque Norte/Sur por un enfoque global e informar a la ciudadanía de la corresponsabilidad de cada uno de nosotros sobre las acciones y decisiones que se toman globalmente. Igualmente, es necesario en el proceso de educación para el desarrollo incorporar las voces del Sur. Desde una perspectiva de riqueza intercultural, la cooperación española promoverá iniciativas innovadoras que promuevan una ciudadanía global.

La efectiva aplicación de los contenidos de la Estrategia en todos sus ámbitos de aplicación requiere un amplio proceso de difusión de sus contenidos. Por tanto, es necesario que la Estrategia y sus implicaciones sea conocida por todos los actores de la cooperación española, de la educación, organizaciones empresariales y de los medios de comunicación. La Estrategia contempla la elaboración de un plan de difusión y apropiación del documento. Igualmente prevé la elaboración de un resumen ejecutivo y su traducción al inglés para darlo a conocer en los países socios y entre otros donantes y organismos multilaterales que trabajen en el marco de la ED.

Finalmente, la Estrategia recoge un apartado en el que contempla su seguimiento y evaluación basado en criterios de pertinencia, de coherencia interna del documento y de coherencia externa con otras políticas y programas que justifican su elaboración.

El compromiso político que España contribuya decisivamente en la erradicación de la pobreza y la promoción de un desarrollo humano sostenible debe ir acompañado necesariamente a un importante esfuerzo de recursos y paralelamente de un transparente proceso de rendición de cuentas frente a la ciudadanía. Esta Estrategia pretende contribuir, en coordinación con todos los actores de la cooperación española en estos esfuerzos.

15. LA COORDINACIÓN ENTRE LAS ACCIONES DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO Y COMUNICACIÓN Y EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

M^a LUZ ORTEGA *

Sólo conocemos lo que podemos ver. Aunque muchas veces preferimos quedarnos en la ignorancia para no mancharnos las manos.

[RAQUEL MARTÍNEZ, *Sombras de Unicornio*]

¿QUÉ ENTENDEMOS POR EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO?

A lo largo de los años se han ido determinando algunos rasgos definitorios en el ámbito de la Educación para el Desarrollo (ED). Estos serían:

Es una educación *global* que, desde una perspectiva interdisciplinar, intenta relacionar lo local con lo global resaltando el carácter interdependiente de ambas dimensiones. Es una educación que insiste en las interconexiones entre pasado, presente y futuro. Se pretende así aumentar el conocimiento sobre la realidad del Sur y la realidad del Norte, facilitando el que los sujetos puedan conocer las fuerzas económicas, sociales y políticas que explican y provocan la existencia de la pobreza, la desigualdad, la opresión y condicionan nuestras vidas como individuos pertenecientes a cualquier cultura del planeta. De esta manera se promueve la comprensión global, la formación de la persona, y el compromiso en la acción participativa (pensar globalmente, actuar localmente). Es una educación permanente.

Es una educación *integral*, que forma en conocimientos, habilidades, valores y actitudes. Sus prácticas pedagógicas son participativas y experienciales que promueven la adquisición socioconstructivista de un conocimiento significativo, que fomentan habilidades cooperativas y que promueven prácticas verdaderamente democrá-

* Profesora titular del Área de Economía Aplicada en ETEA (Córdoba).

ticas. Es una educación que conduce a la ciudadanía políticamente alerta en lo local y lo global.

Es una educación *basada en mostrar los problemas y sus causas*, pues muestra los intereses, contradicciones y conflictos de los discursos económicos, sociales, científicos, políticos, culturales y éticos relacionados con el desarrollo y busca el compromiso y la acción para favorecer el desarrollo humano sostenible desde la dimensión individual, local e internacional.

Es una educación en *valores*, que toma los valores morales presentes en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como horizonte axiológico. Está basada en la razón dialógica, el respeto y aceptación de la diferencia y el principio de alteridad. Mediante este proceso educativo se desarrollan valores, actitudes y destrezas que acrecientan la autoestima de las personas, capacitándolas para ser más responsables de sus actos; favorece la creación de una ciudadanía éticamente solidaria, consciente de que sus decisiones afectan a sus propias vidas y también a las de los demás.

En la actualidad, la Educación para el Desarrollo debe ser considerada una dimensión estratégica de la cooperación al desarrollo. Como tal, debe ayudar a la sociedad española a responder a los retos que le plantea el actual proceso de globalización, desde un enfoque de derechos humanos y bajo la perspectiva del desarrollo humano y sostenible del Plan Director de la Cooperación Española.

Desde estas claves, la Educación para el Desarrollo se define en el Documento Estrategia de la Cooperación Española como:

Proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado a promover una ciudadanía global a través de conocimientos, actitudes y valores capaces de generar una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible.

EL PROCESO DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO: ETAPAS Y EJES COGNITIVOS

La ED como proceso educativo acontece en distintas etapas. Así:

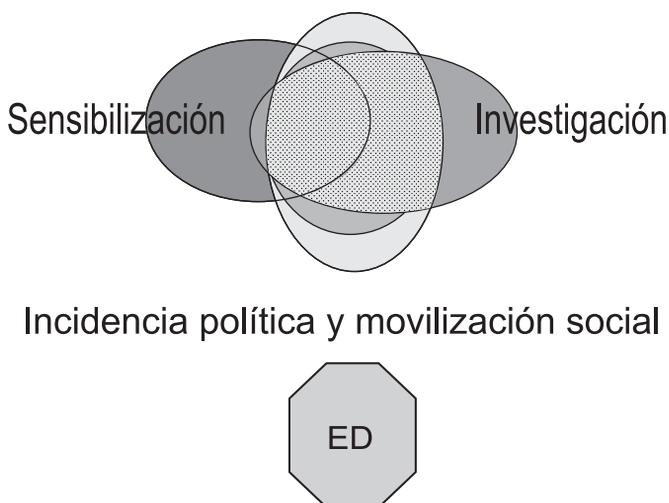
- En primer lugar la ED *sensibiliza*. Para ello resulta clave difundir información relativa a la situación de pobreza y falta de desarrollo, y sobre los vínculos que se establecen entre esta situación y la abundancia de recursos en otras partes del planeta.
- En segundo lugar *forma* (no basta sólo con informar). La ED implica encaminar a los individuos en un proceso de reflexión analítica y crítica de la información que se ha recibido. Ha de ser un esfuerzo consciente, sistemático y deliberado que lleva a una toma de conciencia.
- En tercer lugar *concientiza*. Este proceso conlleva que los individuos de forma gradual asuman su propia situación, sus límites y sus posibilidades, así como las de los otros. Permite evaluar estas situaciones con criterios de justicia y solidaridad, y permite desarrollar una voluntad de cambiar estas situaciones combatiendo las injusticias.
- Esta metodología holística de aprendizaje genera en cuarto lugar el *compromiso individual por la transformación social*, a través de la participación y la movilización. La ED como proceso holístico debe incitar y comprometer a las personas a abordar los problemas del desarrollo, tanto a corto como a largo plazo, e influir en la trayectoria de la vida pública.

DIMENSIONES DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

Este aprendizaje se conforma a través de cuatro dimensiones, interrelacionadas entre sí, que dan lugar, a su vez, a un sinfín de actuaciones. Estas dimensiones además pueden ser promovidas por un vasto número de actores, agentes o instituciones tanto públicas como privadas.

Las cuatro dimensiones de la ED son: sensibilización, educación = formación, investigación e incidencia política y movilización social.

Educación = Formación



FUENTE: Elaboración propia.

En ocasiones, estas dimensiones han sido erróneamente percibidas como equivalentes, por otro lado también ha generado confusión el que durante años en la definición de ED se haya incluido la propia ED. Considero que la interacción de las cuatro dimensiones es necesaria para la transformación social, de ahí que las incluya y establezca medidas que afectan a todas estas dimensiones, de manera gráfica las distintas dimensiones de la ED aparecen recogidas en la ilustración 1. Aunque es cierto que existen puntos de conexión entre todas ellas, sus características propias les otorgan entidad suficiente para su consideración por separado:

Sensibilización. Es una acción a corto plazo, que alerta sobre las causas de la pobreza y las estructuras que la perpetúan. Al ser una acción más puntual, no permite profundizar en las causas de las injusticias y en las propuestas, pero constituye el primer paso para la concienciación, rompiendo el círculo vicioso de ignorancia-indiferencia-ignorancia. Para la difusión del mensaje se suelen utilizar medios de comunicación masivos (como televisión, prensa, radio e internet) y soportes publicitarios. La sensibilización es importante aunque no llegue al mismo nivel de profundidad que otras dimensiones de la ED. Mediante la sensibilización se despiertan conciencias críticas y prácticas solidarias; a este respecto, se hace necesaria la revisión de las prácticas de sensibilización que promueven mensajes simples, engañosos, catastrofistas, etc., que pueden promover el paternalismo y el asistencialismo ¹. La sensibilización no sería ED si se quedara en un análisis de las consecuencias de la pobreza y se convierte en un medio al servicio de la recaudación de fondos y generador de una solidaridad indolora.

Educación = Formación sobre el desarrollo. Es un proceso educativo que pretende formar en contenidos, habilidades y valores. Es, por tanto, una estrategia a medio y largo plazo, con un público objetivo claro hacia el que se orientan las metodologías educativas. Su dimensión temporal permite profundizar en el análisis de las causas de la pobreza y en las propuestas de cambio. La Educación = Formación sobre el desarrollo completa el ciclo información-comprensión-acción, puesto que la comprensión de las desigualdades es el primer paso para concienciar y promover actitudes de cambio en los destinatarios de los procesos educativos con independencia del ámbito de actuación en el que acontezca.

Investigación para el desarrollo. Pieza clave en un modelo transformador de cooperación, su objetivo es analizar en profundidad la problemática del desarrollo y fundamentar las distintas pro-

¹ En inglés, la expresión que refleja este tipo de sensibilización en las causas es "awareness raising", desgraciadamente la traducción habitual que se ha utilizado de este término inglés ha sido "sensibilización" sin ningún tipo de matización, creemos que esta mala traducción ha sido generadora de confusión, puesto que una traducción literal del término inglés sería concienciar a fondo, en el origen o dicho de otro modo sensibilizar en las causas tal y cómo se argumenta en esta estrategia.

puestas para promover el desarrollo humano. Las prácticas de ED, sensibilización e incidencia política y movilización social deben estar basadas en esta dimensión. Su metodología de trabajo se basa en las técnicas de investigación social, con especial énfasis en aquellas que promueven la investigación-acción.

La investigación en el campo del desarrollo ha de ser necesariamente interdisciplinaria, puesto que requiere del concurso de diversas profesiones que permitan un análisis más completo y consistente de los problemas.

Incidencia política y movilización social. La incidencia política y la movilización social están íntimamente ligadas a las anteriores. La incidencia política pretende influir en las decisiones políticas adoptadas por grupos objetivo claramente definidos, cuyas decisiones pueden afectar las estructuras sociales, económicas y/o políticas en esferas que van desde lo local a lo global. Mediante las acciones de incidencia política se plantean propuestas alternativas orientadas a la consecución del desarrollo humano y sostenible. El diseño de estas propuestas requiere necesariamente de un trabajo previo de investigación que las fundamente y el trabajo coordinado con la población del Sur. La incidencia política suele ir acompañada de acciones de movilización social de la opinión pública o de colectivos específicos con el fin de que los agentes decisores estén más receptivos a las propuestas.

La aparición a finales de los noventa de lo que se ha venido a denominar los nuevos movimientos globales (Calle, 2005) ha promovido que esta dimensión adquiera, en lo referido a la movilización social, nuevas connotaciones. Actualmente, las movilizaciones sociales son la expresión más notoria de la protesta de la ciudadanía, reflejo de desacuerdos y vanguardia de nuevos comportamientos y actitudes.

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LA ED

Se denominan ámbitos de actuación a aquellos sectores o campos en los que se llevan a cabo actividades de Educación para el Desarrollo.

En principio, la Educación para el Desarrollo como proceso educativo debe responder a un proyecto pedagógico estructurado, organizado y diseñado para grupos “objetivo” claramente identificables. Bajo esta perspectiva podemos distinguir entre:

Educación formal. Proceso educativo desarrollado en instituciones educativas que han sido reconocidas oficialmente para impartir el currículo regulado por la Administración educativa, y que permite el acceso a titulaciones o certificaciones oficiales reconocidas y homologadas.

Educación no formal. Proceso educativo específicamente diseñado en función de objetivos explícitos de formación o de instrucción. No están directamente dirigidos a la provisión de los grados propios del sistema educativo reglado (CONGDE, 2004: 22). Aunque se trate de una ED no institucionalizada está organizada, estructurada y diseñada para grupos objetivos identificables.

Educación informal. Ésta se produce fuera del marco de la educación formal y la educación no formal, como hecho social no determinado de manera intencional. Es un proceso de aprendizaje continuo y espontáneo que duplica el campo de acción de los ámbitos formal y no formal. La educación informal, a diferencia de las anteriores, no se realiza desde una clave pedagógica, pero educa; los aprendizajes están determinados por situaciones cotidianas del contacto social, que en su mayoría no son organizados o administrados por una estrategia educativa determinada: son experiencias que se dan en espacios distintos a aquellos en los que se produce la educación habitual. Dentro de este ámbito se recogen todas las actividades realizadas a través de los medios masivos de comunicación (internet, prensa, radio, TV).

Los medios de comunicación contribuyen a la tarea de Educación para el Desarrollo en el ámbito de la sensibilización cuando informan de manera puntual y adecuada, y evitan actuaciones negativas: no incurriendo en mensajes simples, engañosos, catastrofistas, etc.² y co-

² En este sentido se pronuncia el Código de imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo elaborado por la Asamblea General de las ONG europeas de desarrollo, reunidas en Bruselas en abril de 1989 y adoptado en la Asamblea General Ordinaria de la CONGDE el 28 de marzo de 1998. El contenido completo

rrigiendo malas prácticas; en incidencia política: creando opinión; en investigación: mediante la realización de programas especiales; en la dimensión de educación = formación (formal y no formal), las acciones realizadas a través de estos soportes pueden complementar la acción llevada a cabo por la educación formal y no formal, a través de actividades diseñadas, pensadas y por tanto programadas en una estrategia de medio y largo plazo que tenga como objetivo ayudar a comprender los problemas y sus orígenes, en lugar de limitarse a dar cuenta de un problema concreto en un momento determinado.

El cuadro 1 recoge, a modo de resumen, los principales tipos de actuación, enfrentando las características de uno frente a otro.

CUADRO 1. *Tipología de ED y sus principales características*

| | <i>Sensibilización</i> | <i>Educación = Formación</i> | <i>Investigación</i> | <i>Incidencia política y movilización social</i> |
|-----------|--|--|--|--|
| OBJETIVO | Alertar sobre situaciones de injusticia, sobre las causas de la pobreza y difundir propuestas. | Comprender los problemas, concienciar y orientar la acción hacia un cambio a nivel local y global. | Analizar en profundidad las cuestiones relacionadas con el desarrollo. Fundamentar propuestas. | Influir en las decisiones políticas que se adoptan en el Norte y que afectan al Sur. Proponer alternativas políticas en materia de desarrollo. |
| RESULTADO | Inicia la concienciación. Rompe el círculo vicioso de ignorancia indiferencia-ignorancia. | Concientización, comprensión de los problemas y orientado a la acción. | Fundamenta propuestas de acción e intervención. | Favorece la incidencia política y el diseño de políticas. |

del Código de Conducta de la CONGDE puede consultarse en el siguiente enlace http://www.congde.org/codigo_con.htm.

CUADRO 1. (Continuación)

| | | | | |
|---------------------|--|--|---|--|
| MENSAJE | Menos complejo. | Complejo. Conocimientos ligados a habilidades, valores y actitudes. | Complejo, permite fundamentar otras propuestas. | Complejo, ligado a las propuestas políticas concretas. |
| CONTENIDO | Cuestiona las injusticias y la pobreza pero no profundiza en sus causas. | Analiza las causas de la pobreza y la exclusión, desde una perspectiva global, basada en el enfoque de derechos humanos y globalización. | Estudio e investigación sobre la temática del desarrollo y lucha contra la pobreza y exclusión en todas sus dimensiones y desde una perspectiva multidisciplinar. | Propone la ejecución de alternativas. |
| PÚBLICO OBJETIVO | Poco definido o indefinido, opinión pública en general. | Bien definido: destinatarios de la acción formativa. | Investigadores, educadores y actores de la política de desarrollo. | Bien definido: "decisores" políticos y colectivos, sociedad civil. |
| PRINCIPALES AGENTES | Medios de comunicación, ONGD. | Comunidad educativa en sentido amplio, ONGD, movimientos sociales, redes sociales, instituciones sociedad civil, medios de comunicación. | Universidad, centros de investigación, observatorios temáticos. | ONGD, redes sociales temáticas, observatorios temáticos. |
| METODOLOGÍAS | Propias de los medios de comunicación y de la publicidad. | Educativas. Adaptadas a los grupos-objetivo. | Metodologías de investigación-acción. | Alianzas entre actores del Sur y del Norte. |

CUADRO 1. (Continuación)

| | | | | |
|-----------------------------|------------------|---|--|---|
| FASES DEL PROCESO DEDUCTIVO | Informar. | Informar, educar, concienciar, promover la participación. | Informar, educar, difundir. | Concienciar, promover la participación y movilización social. |
| DIMENSIÓN TEMPORAL | Corto plazo. | Medio y largo plazo. | Largo plazo. | Medio y largo plazo. |
| ÁMBITOS EDUCATIVOS | Ámbito informal. | Ámbito formal, Ámbito no formal e informal | Ámbito formal, Ámbito no formal e informal | Ámbito informal y no formal. |

FUENTE: Elaboración propia, basado en Baselga *et al.* (1999).

¿QUÉ DESAFÍOS DEBE AFRONTAR LA ED EN LOS PRÓXIMOS AÑOS EN ESPAÑA?

No quiero terminar mi intervención sin señalar, aunque sea de forma telegráfica, algunos desafíos a los que se deberá enfrentar la ED en los próximos años e intentar desde esa clave responder al papel que se me ha pedido en esta mesa redonda. A mi juicio estos serían:

- *Favorecer las siguientes líneas de intervención*

1) En primer lugar la **globalización**, sus causas e implicaciones. Se han hecho numerosos esfuerzos por redefinir contenidos de manera que permitan la comprensión crítica del fenómeno de la globalización, y su modelo de generador de exclusión. Es necesario seguir ahondando en análisis que favorezcan la comprensión por parte de la ciudadanía de que el actual modelo es generador de injusticia, marginación y promotor de una brecha cada vez mayor de pobreza.

2) El vínculo entre **desarrollo y derechos humanos**. No es posible el desarrollo si no se garantiza el acceso a los derechos humanos a todas las personas. Este enfoque ha supuesto, entre

otros elementos, que **la ED** se convierta en una **guía para la acción de las políticas de desarrollo**. La ED orienta la actuación bajo la formación, reflexión y el debate desde el imperativo ético del enfoque de derechos en las acciones que realizamos en el Sur.

3) El **enfoque de género**. El género ha pasado de ser una temática a convertirse en un enfoque transversal de nuestros análisis. El objetivo de la ED es contribuir a erradicar la pobreza y alcanzar el pleno ejercicio de los derechos humanos, de los hombres y también de las mujeres. La ED está ayudando a ser conscientes de las distintas perspectivas y también a facilitar a través del empoderamiento mecanismos para aumentar las capacidades, la autoestima de género, la autonomía y el poder de decisión sobre sus vidas en los ámbitos públicos y privados, y en todos los espacios de participación social, política, económica y cultural.

4) En cuarto lugar, y en estrecha relación con las ONGD, con los movimientos sociales y con las organizaciones de la sociedad civil que integran redes internacionales, las acciones de ED intentar promover una creciente conciencia de **ciudadanía global**.

- *Ahondar en las posibilidades que brinda la comunicación*

En sensibilización, actuando en positivo: con información puntual y adecuada, y evitando actuaciones negativas: no incurriendo en mensajes simples, engañosos, catastrofistas, etc. y corrigiendo rutinas; en incidencia política: creando opinión; en investigación: mediante la realización de programas especiales; en formación (formal y no formal), con una estrategia de medio y largo plazo que tenga como objetivo ayudar a comprender los problemas y sus orígenes, en lugar de limitarse a dar cuenta de un problema concreto en un momento determinado.

Películas como *In this world* o *Invisibles* o programas de televisión como *Otro mundo es posible* son ejemplos del papel positivo que los medios de comunicación pueden desempeñar. La eclosión de medios de comunicación locales ha abierto unas enormes perspectivas sobre los que se debe seguir trabajando.

- *Reconocer el papel de la cooperación descentralizada*

Unido a los medios locales debemos reconocer el papel protagonista que tiene la cooperación descentralizada en el desarrollo de la ED.

En el PACI (Plan Anual de Cooperación) 2006 la ED que lleva a cabo el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la AECI es de 3.733.761 euros, esta cifra ha incrementado un 32, 9% respecto al año anterior, no obstante, en el año 2006 son las Comunidades Autónomas las que acaparan el 71,3% de la ED, que dedicaban a esta partida la cifra de 23.913.339 euros. Una cifra muy superior a la que dedica la AECI.

Este mayor peso responde a varias cuestiones pero lo cierto es que la cercanía a la ciudadanía y las posibilidades de transformación son mayores en los espacios cercanos y cotidianos y esto está al alcance de las instituciones autonómicas y locales más que del gobierno central que tendrá que asumir un papel de liderazgo en la coordinación de actores.

- *Transparencia y rendición de cuentas*

En los últimos años ha ido en aumento la atención prestada por los españoles hacia la cooperación internacional. Los estudios de opinión, como los elaborados por el CIS y la Fundación Carolina, muestran cómo los españoles cada vez son más favorables a destinar fondos para cooperación al desarrollo (84% de la población), aunque esta solidaridad está condicionada a que no menoscabe el bienestar nacional (59%)³.

³ Datos obtenidos de las encuestas de opinión del CIS (1993, 2002, 2005). Estudios nº 2.071, 2.446 y 2.617. Al plantear la cuestión de si España debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los problemas de los países menos desarrollados, pese a los costes que conlleva, se observa una evolución favorable en las respuestas. De hecho, en 1993 sólo el 61% de los ciudadanos respaldaba esta idea; en 2002 era el 79% y en 2005 se eleva hasta el 84% el porcentaje de ciudadanos que contesta afirmativamente.

Sin embargo, cuando se confronta esta posición con la idea de que el Estado debe dar prioridad a los españoles, las opiniones a favor de la cooperación quedan

La presencia este año de las ONGD en los medios de comunicación ha estado desgraciadamente ligada a problemas relacionados con la malversación de fondos, la ED contribuye a crear una corriente de opinión favorable a la cooperación al desarrollo, pero esto no es suficiente, la ED debe ser un medio de rendición de cuentas, debe mostrar qué estamos haciendo por un único hecho y es que la ciudadanía debe conocer lo que ya se está realizando como paso previo al compromiso por el cambio, la rendición de cuentas desde la ED puede contribuir a ello.

Las ONGD y los medios de comunicación, culpables estos últimos de sonoros silencios y también responsables de haber convertido la solidaridad en un triste espectáculo, deberían asumir su responsabilidad en educar a los ciudadanos para que puedan valorar las acciones del desarrollo desde claves diferentes a las de si el dinero llega o no, deberíamos ser capaces de favorecer una ciudadanía capaz de cuestionar si las acciones de la cooperación responden a las necesidades que plantean los beneficiarios, si actúan de forma coordinada con el resto de los actores del desarrollo, si evitan protagonismos innecesarios, si la cooperación es un camino para el desarrollo o si, por el contrario, es un obstáculo. Pero, esto sólo será posible si a través de la cooperación al desarrollo llegamos a transformar estructuras injustas que tanto en el mundo empobrecido como en nuestras sociedades reproducen y perpetúan esta enorme desigualdad. Y en esto la comunicación y la ED tienen aún un largo camino que recorrer.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baselga, P., Ferrero, G., Mesa, M., Nebreda, A. y Ortega, M. L. (1999): *La Educación para el Desarrollo y las Administraciones Públicas Españolas*, Informe presentado a la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI, Valencia (cortesía de los autores).

relegadas: el 59% de los entrevistados piensa que el Estado debe garantizar primero el bienestar de los españoles y después el de otros países. Pese a haber sufrido un ligero descenso, esta convicción se ha mantenido firme a lo largo de los años.

- Calle Collado, Ángel (2005): *Nuevos movimientos globales: hacia la radicalidad democrática*, Madrid, Popular.
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo (2004): *Educación para el Desarrollo: estrategia imprescindible para el desarrollo*. Propuestas para el Plan Director 2005-2008, Madrid, CONGDE.
- MAEC (2007): *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Madrid.
- (2007): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2006*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Madrid.

16. LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

RAQUEL MARTÍNEZ-GÓMEZ *

Hace poco un periódico nos contaba que en Suecia, ya en 1900, el proletariado organizó su propia red de bibliotecas, convencido de que la educación era la mejor arma frente al poder.

El sistema de cooperación para el desarrollo, y todos los que en él trabajamos, tendremos que preguntarnos qué tipo de apoyo ciudadano estamos demandando: el que refleja una opinión superficial de respaldo a las políticas de cooperación, o aquel otro que muestra que la ciudadanía comprende mejor las causas de la pobreza y los temas vinculados al desarrollo y, por ende, puede defenderse mejor de los “abusos de poder” que permiten todavía que millones de personas no puedan ejercer sus derechos.

Este último camino no tiene atajos ni se produce de forma automática, y mucho menos es el resultado de un cambio de praxis en los medios de comunicación. Si elegimos el camino del desarrollo, y desde ahora queremos comprometemos con su consecución, será necesario contar con instrumentos democráticos más participativos y con enfoques de ciudadanía global. Es decir, nuestros Estados necesitarán nuevas teorías que aterricen en prácticas políticas verdaderamente democráticas, que pongan a la ciudadanía en el centro del debate político.

La comunicación, ya se ha repetido a lo largo de este libro, aún siendo una aliada importantísima, por sí sola no podrá modificar las actitudes y las visiones. Serán diversas las dimensiones sobre las que habrá que incidir y trabajar, diversos los canales sobre los que dise-

* Doctora en Ciencias de la Información y escritora.

ñar estrategias que permitan, no sólo un mayor conocimiento, sino también una nueva forma de relacionarnos con el mundo, un mayor compromiso de la ciudadanía con los asuntos globales. Porque se hace cada vez más necesario vincular lo que sucede desde las esferas locales a las globales y construir discursos explicativos de la realidad que muestren las interacciones del mercado y las finanzas internacionales con la paz, los conflictos, los derechos humanos y el medio ambiente. Comprender las relaciones de poder y actuar sobre ellas.

Y para esta ingente tarea, la educación sigue siendo un aliado indiscutible, tanto en los ámbitos formales como en los informales. De ahí las resistencias y de ahí también las preguntas: ¿Hasta dónde estamos dispuestos a llegar?

Una vez hecha esta reflexión, y mientras avanzamos en un camino todavía en construcción —que nace de un enfoque universalista de los derechos humanos—, el objetivo de este artículo es presentar algunos de los resultados del Barómetro «América Latina y la cooperación al desarrollo», que realizan anualmente la Fundación Carolina y el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Los barómetros de opinión pueden ayudarnos a conocer las opiniones y el grado de conocimiento que tiene la ciudadanía sobre las dinámicas mundiales, sus relaciones con la pobreza, e incluso el por qué existe, para qué sirve y cómo se ejecuta la cooperación para el desarrollo.

OPINIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA

El agitado y vertiginoso camino de la actualidad política y de las economías de mercado en los sistemas democráticos occidentales ha provocado que, ayudados por los medios de comunicación, la opinión ciudadana se “airee” casi a diario, a partir de numerosos estudios de opinión pública sobre preferencias ideológicas, conocimiento de interminables asuntos, hábitos de consumo o sanitarios, etc.

Como todo instrumento, los barómetros se utilizan para la consecución de uno o varios objetivos y es importante desde el princi-

pio saber qué se pretende hacer con los resultados. Parece Perogrullo, pero si lo que queremos conocer va más allá de un simple interés particular y coyuntural, la bondad o perversidad del instrumento se medirá en función de lo interesante que sea para la sociedad en su conjunto. Los estudios de opinión, como espejo de la sociedad, pueden ayudar a la educación ciudadana de la cosa pública a partir de los resultados que de ellos se obtienen, pero a veces, lamentablemente, también se utilizan para manipular estrategias muy poco responsables y muy alejadas del compromiso con el desarrollo.

Por otro lado, si de un barómetro sobre cooperación internacional para el desarrollo se trata, sería deseable que el objetivo final fuera contar una ciudadanía que comprenda mejor los asuntos del desarrollo, que enfoque los mismos desde una perspectiva global y que esté más dispuesta a dotar de calidad las actuaciones de cooperación y, en definitiva, a participar. Porque en nuestras democracias, además de ser sujetos de derechos políticos (estatus), desarrollamos una práctica vinculada con la participación. No basta con que el objetivo sea el apoyo a una política de un partido determinado, porque como decíamos al principio, en el camino del desarrollo no existen atajos ni interrupciones. Es importante creer que los datos que nos aporten proporcionarán algunas claves a los agentes de cooperación para mejorar el conocimiento y la comprensión de los asuntos relacionados con el desarrollo, pero también de cómo dotarse de instrumentos más avanzados, que construyan un proyecto político democrático participativo y den sentido a la noción de ciudadanía.

Estos resultados pueden ayudar también, entre otras cosas, a cambiar las estrategias políticas, a tomar la decisión de reforzar campañas de sensibilización sobre temas de importancia o, llegado el caso, constituyen una forma de medir con qué éxito funciona la comunicación o la rendición de cuentas.

Uno de los objetivos principales de un barómetro sobre desarrollo tendría que ser el de indagar en las visiones del desarrollo y el subdesarrollo que tiene la ciudadanía. No basta con preguntas relativas a la opinión y conocimiento sobre la cooperación al desarrollo. Es importante explorar en las percepciones de la ciudadanía en te-

mas más amplios como la pobreza global, sus causas y consecuencias¹.

Distintas teorías —liberal, comunitaria, republicana— han dado origen a la concepción de ciudadanía, pero uno de los mayores retos que nos encontramos en la actualidad es extender los derechos que el término implica a los colectivos más desfavorecidos, en un sentido u otro, más de la mitad de la población mundial. Por otro lado, la necesidad de enfrentar retos globales pone en entredicho al Estado como único espacio para el ejercicio de la ciudadanía, que tiene que compartir su definición y su praxis desde diferentes niveles, lo que da origen al término “glo-cal”.

Los retos internacionales se enfrentan a serios problemas de gobernanza, pero de una gobernanza entendida desde la ciudadanía, ya que muchas personas están excluidas de participar en la toma de decisiones de cuestiones que les afectan directamente en su día a día. Se sigue necesitando un mayor compromiso desde la política para acabar con la inexistencia de un marco institucional internacional efectivo, y con la primacía del unilateralismo. La ausencia de una gobernanza global, o en su defecto un multilateralismo más participativo, no da garantía a la sostenibilidad medioambiental ni sobre el reto de acabar con una pobreza que deja en papel mojado los mismos principios donde la comunidad internacional se asienta. La crisis de gobernanza económica —que se materializa en las instituciones de Breton Woods y en la Organización Mundial del Comercio— o la crisis de gobernanza política —que reflejan la Organización de las Naciones Unidas o el G-8— siguen suscitando las mismas preguntas de hace décadas².

¹ Ésta era una de las críticas que Gloria Angulo (ICEI, WP 03/07) realizaba en 2007, y que se tuvo en cuenta para reformar algunas de las preguntas del Barómetro «América Latina y la cooperación al desarrollo» de la Fundación Carolina y el Centro de Investigaciones Sociológicas.

² ¿Podría convertirse una organización internacional en una institución democrática? ¿Cómo hacer de la ONU una organización democrática cuando muchos de los Estados que la conforman no son democráticos? ¿Cuál es la representatividad de instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial cuando los derechos de voto de los Estados miembros se miden en función de contribuciones económicas? ¿Por qué el G7 o G8 son sólo un grupo de gobiernos que toman decisiones que tienen consecuencias para todo el planeta?

Por otro lado, “el mundo está mal construido, pero no tanto”, y de la globalización también nacen importantes movimientos sociales comprometidos con asuntos que afectan a personas de comunidades alejadas. Voces que surgen desde abajo, que demandan un mayor compromiso institucional de los actores y “actrices” tradicionales, pero también de cada individuo de la sociedad. En la década de los noventa, la propia evolución de la visión del desarrollo y el subdesarrollo permitió un enfoque global y una medición de la desigualdad desde los parámetros de una sociedad mundial. En esta sociedad cada ciudadano necesita saber que es responsable, junto con sus conciudadanos, en la lucha contra la exclusión, la desigualdad y la injusticia. Desde un enfoque parecido, la conceptualización del término “democracia cosmopolita”, a inicios de los noventa, remite a una forma de entender la democracia desde el ámbito mundial. Democracia cosmopolita que es definida más como un proceso que como un conjunto de normas y procedimientos, y que se expresa en función de diferentes niveles de gobernanza: local, estatal, interestatal, regional y mundial. A pesar de sus beneficiosos enfoques para el desarrollo, el concepto de democracia cosmopolita ha recibido numerosas críticas³.

Pues bien, es este enfoque global de ciudadanía, predominante en la visión del desarrollo del siglo XXI, sobre el que tendría que descansar cualquier trabajo encaminado a hacer partícipe a la ciudadanía en la política de cooperación para el desarrollo.

³ Archibugi (2005) resume alguna de ellas: los realistas, al defender que el interés y la fuerza son los *lev motiv* de las relaciones internacionales, creen que es utópico cualquier posibilidad de instituciones y participación pública; en cambio los marxistas critican su conceptualización por centrarse en aspectos institucionales del orden internacional, en superestructura, y no concede el lugar de honor a dinámicas económicas, se la critica por no tener en cuenta los centros cruciales del poder; y por último los multiculturalistas la critican por su incapacidad para respetar la identidad de comunidades políticas.

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

El Barómetro «América Latina y la cooperación al desarrollo»⁴, que realizan anualmente la Fundación Carolina y el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), sobre una muestra de alrededor de 2.500 entrevistas a personas mayores de 18 años, tiene como objetivo pulsar las opiniones, valores y actitudes de la ciudadanía española sobre los temas que enuncia.

El Barómetro trata de responder a preguntas como éstas: ¿Cuál es la percepción que tiene la sociedad española de América Latina? ¿Cómo valora el trabajo que realizan los distintos agentes españoles que participan en América Latina y en el ámbito de la cooperación internacional? ¿Sabe qué está haciendo España en materia de lucha contra la pobreza en el mundo? ¿Se conocen los Objetivos de Desarrollo del Milenio? ¿Cómo percibe el fenómeno migratorio? ¿Cómo valora el papel de las empresas españolas en la región latinoamericana? ¿Conoce cuáles son las vías de financiación de la cooperación para el desarrollo?

Este apartado sólo se referirá a los resultados que arroja el bloque sobre cooperación para el desarrollo, aludiendo a los mensajes más repetidos tras la realización del II Barómetro (2006)⁵, tratando de diferenciar distintas dimensiones, y a algunos de los resultados que arrojó el III Barómetro (2007).

La primera dimensión tiene que ver con el apoyo a las políticas de cooperación. Apoyo que, como se repite en este libro, es mayoritario y poco profundo, pero que es utilizado lícitamente por los agentes de la cooperación para reforzar sus políticas frente a otros actores que compiten con recursos o planteamientos políticos. Parte de los mensajes que se extraen de los resultados del Barómetro, en este sentido, son como titulares que buscan el fin mencionado.

⁴ Véanse www.fundacioncarolina.es o www.cis.es.

⁵ Los temas tratados en el I Barómetro (2005) —política exterior y cooperación, América Latina y cumbres iberoamericanas, ONGD y empresas— se completaron en el II Barómetro con temas relacionados con las migraciones.

Por ejemplo, se utilizan cuando se señala que el 81% de la ciudadanía tiene la convicción de que España debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los problemas que aquejan a los países menos desarrollados, aunque ello tenga costes (2006). Otro resultado muy positivo que se constata entre la ciudadanía española es el alto grado de apoyo al incremento de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza mundial, ya que el 68% de la ciudadanía se manifiesta a favor de destinar a este fin el 0,7% del Producto Interior Bruto español (2006). Está claro que estos mensajes pueden utilizarse para contar con respaldo ciudadano, de temas que tradicionalmente venían tratándose fuera de la agenda política, como si no interesaran a los ciudadanos españoles. Este respaldo ayuda a negociar en sentido beneficioso con otros agentes políticos (sean parlamentarios, ministros de economía y hacienda, etc.).

En segundo lugar, los resultados del barómetro arrojan otros mensajes que nos informan sobre la concepción del “desarrollo” que prima en la opinión pública española. La afirmación de que ésta considera prioritaria, entre los aspectos primordiales para el desarrollo, la lucha contra el hambre y la pobreza, seguida por la promoción de los derechos humanos y la educación, se aleja de una concepción más economicista del mismo.

En otro nivel, los resultados del barómetro ayudan a saber en qué medida la rendición de cuentas a los ciudadanos está siendo o no exitosa. Estos resultados pueden hacer referencia al propio sistema de cooperación para el desarrollo español, de cómo se canaliza, de qué actores participan, qué fondos se destinan, etc. Aunque algunas preguntas, al tratar de hilar demasiado fino, convierten el objetivo de obtención de conocimiento por la mayoría de la población, en una misión imposible. Y precisamente esto es lo que sucede al preguntar el porcentaje del PIB destinado a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ya que a pesar de la apuesta por duplicar los recursos de cooperación (incremento al 0,5% del PIB) existe un amplio desconocimiento acerca de la proporción del PIB que España dedica a la ayuda al desarrollo: tres de cada cuatro entrevistados lo desconocen, y sólo uno de cada diez sitúa esta ayuda entre el 0,3% y el 0,7%. Quizás sirva

para que los agentes de cooperación para el desarrollo valoremos nuestras estrategias, ¿pero acaso sabemos el porcentaje de PIB que se destina a sanidad o a construcción de grandes obras públicas?

Muy cercana a esta segunda dimensión, otros resultados pueden arrojar luz del funcionamiento de nuestra política de comunicación. Por ejemplo, ya que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas están en el centro de las políticas de cooperación, sería ilustrativo saber el grado de conocimiento de la población sobre éste u otro compromiso que España ha adquirido en el ámbito internacional.

Una tercera dimensión de resultados la conformaría aquellos que respaldan un proceso de orientación de lucha contra la pobreza como política de Estado. Un ejemplo sería el apoyo de la ciudadanía a la condonación de la deuda externa. El mensaje de que dos de cada tres españoles se muestra a favor de medidas de condonación de la deuda externa de los países más pobres (2006) ayuda a políticas como la iniciativa española de puesta en marcha de canjes de deuda por educación.

ALGUNOS RESULTADOS DEL III BARÓMETRO (2007)⁶

La pobreza y los problemas mundiales

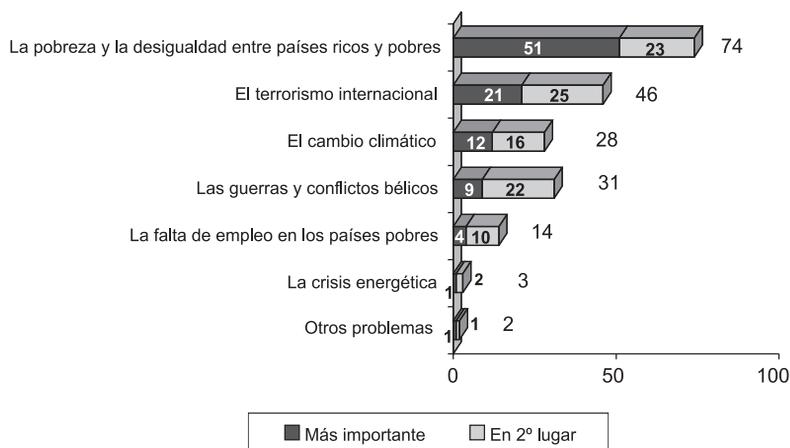
Una novedad del III Barómetro frente a los anteriores lo constituyen los contenidos sobre la percepción que tienen los españoles de cuáles son los problemas globales que afectan al mundo actual y cuál es la posición que ocupan la pobreza y el subdesarrollo. La pobreza y las desigualdades existentes entre los países ricos y los pobres es el principal problema mundial en la actualidad para

⁶ Los datos a los que aludimos tienen como fuente el informe del III Barómetro «América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española» (2007). Dicho informe fue elaborado por Félix del Moral y revisado por personal de la Fundación Carolina.

los españoles, ya que más de la mitad (51%) coinciden en señalarlo. El segundo problema, el terrorismo internacional, queda muy detrás, al ser mencionado por el 21% de los ciudadanos. Mucha menor importancia se concede a otras cuestiones, tales como el cambio climático (al que se refiere el 12%) o las guerras y conflictos bélicos (9%).

GRÁFICO 1. *Los principales problemas mundiales*

*¿Cuál de entre los siguientes considera ud. que es el principal problema mundial en la actualidad? ¿Y en segundo lugar?
(MULTIRRESPUESTA)*



Las causas de la pobreza son extraordinariamente complejas y de ello parecen ser perfectamente conscientes los ciudadanos. De una amplia batería de posibles causas acerca de las que se preguntaba, para ver qué importancia relativa se les atribuían en la génesis de la pobreza, la totalidad de ellas son consideradas muy importantes o bastante importantes a la hora de explicar este problema.

Al preguntar a los ciudadanos por la importancia que habría que dar a una serie de aspectos a la hora de establecer prioridades

GRÁFICO 2. *Las causas de la pobreza*

Porcentaje de entrevistados que considera que es una causa muy importante de la pobreza...

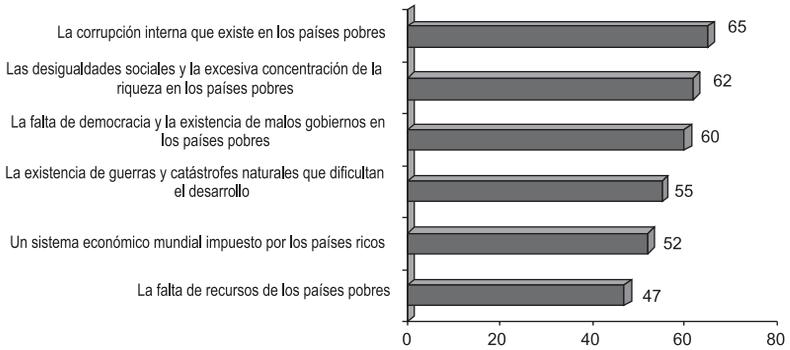
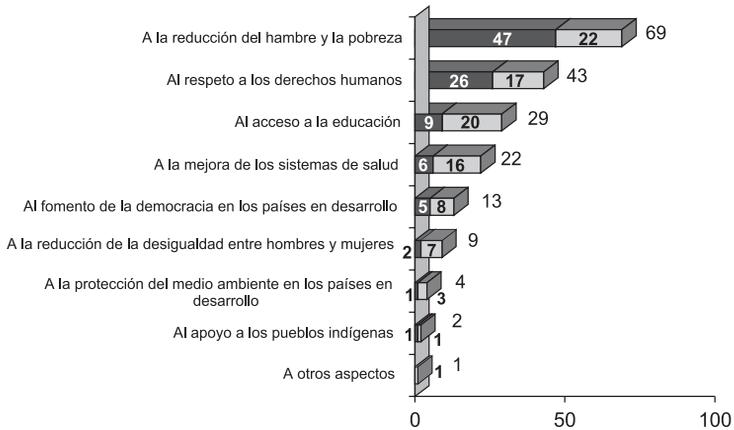


GRÁFICO 3. *Aspectos más importantes para el desarrollo*

De los siguientes aspectos, ¿a cuál debería darse más importancia, según su opinión, en la cooperación para el desarrollo? ¿Y en segundo lugar?

(MULTIRRESPUESTA)

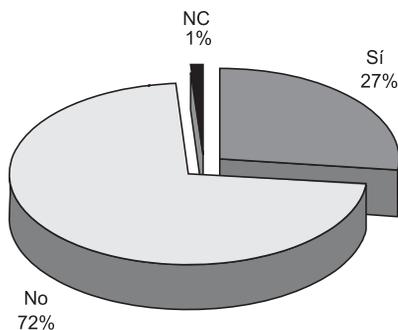


en materia de cooperación para el desarrollo, el punto más mencionado es la reducción del hambre y la pobreza. El 47% de los encuestados lo mencionan en primer lugar y otro 22% lo sitúa en segundo; en conjunto el 69% de los ciudadanos se refiere a este aspecto como prioritario. En segundo lugar se menciona el respeto a los derechos humanos: el 43% de los ciudadanos se refieren a esta cuestión como la primera o segunda en importancia a la hora de plantear una estrategia de cooperación para el desarrollo. Algo por detrás de estos aspectos que resultan más mencionados, se encuentran las referencias a la educación y la salud. El 29% menciona en primer o segundo lugar conseguir el acceso a la educación y el 22% se refiere a la mejora en los sistemas de salud de los países menos desarrollados. Mucho más minoritarias son las referencias al fomento de la democracia en los países pobres (13%), a la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres (9%), a la protección del medio ambiente (4%) o al apoyo a los pueblos indígenas (2%).

Por otro lado, merece la pena señalar el nivel de conocimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, que permanece invariable a lo largo de los tres últimos años. Igual que ocurría en los barómetros anteriores, en la encuesta del 2007

GRÁFICO 4. *Conocimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*

¿Conoce ud. o ha oído hablar de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas para reducir la pobreza en el mundo en el año 2015?



poco más de la cuarta parte de los españoles (el 27%) ha oído hablar de ellos, contra un 72% que no tiene noticia de tal iniciativa.

Cooperación internacional para el desarrollo

En este apartado se intentan pulsar las opiniones de los españoles acerca del juicio que merece la política de cooperación para el desarrollo de España en los últimos años. Dentro de él se incluyen desde las ideas más genéricas acerca de la cooperación para el desarrollo hasta las posiciones detectadas en la sociedad española respecto al compromiso de los países más desarrollados de destinar a este fin el 0,7% de su PIB. Los datos hay que interpretarlos, como los actores del informe señalan, con algunas precauciones, debido a las connotaciones morales positivas que se asocian con el término cooperación.

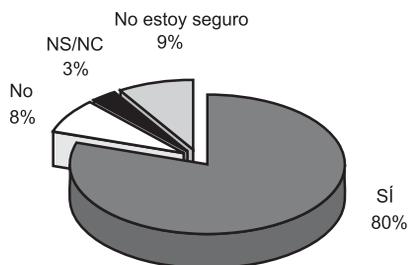
Sí a cooperar...

Una amplísima mayoría de los ciudadanos considera que España debe cooperar internacionalmente para ayudar a superar los problemas que tienen los países menos desarrollados, a pesar del coste económico que ello pueda suponer. Esta es la posición que defienden cuatro de cada cinco españoles (el 80% de los entrevistados), mientras que sólo un 8% se muestra contrario y un 12% no expresa opinión alguna sobre este asunto.

En el III Barómetro «América Latina y la cooperación al desarrollo» se indica, tras observar la evolución de estas actitudes a lo largo del tiempo, el significativo incremento que se produjo entre 1993 y 2005 en la proporción de españoles que se manifiestan a favor de que España destine recursos a la cooperación para el desarrollo, aunque tenga que detraerlos de otros fines. Esta proporción aumentó en más de 20 puntos porcentuales en poco más de una década, pasando del 61% al 84% el porcentaje de quienes se manifestaban a favor de esta cooperación.

GRÁFICO 5. *Apoyo a la cooperación de España con los países menos desarrollados*

¿Cree ud. que, en general, España debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los problemas que tienen los países menos desarrollados a pesar del coste económico que ello suponga?

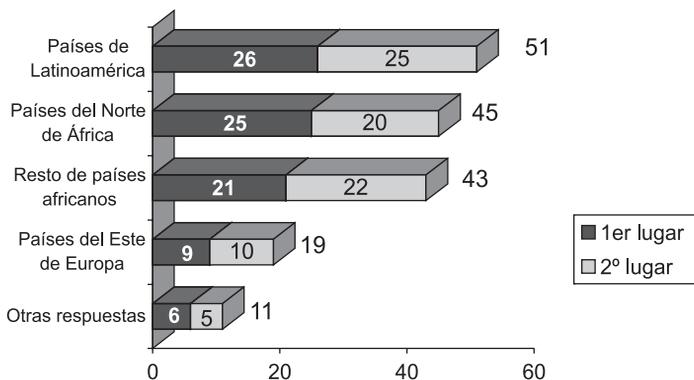


Con quién cooperar...

A la hora de elegir un destino geográfico al que los españoles piensan que se debería dar prioridad en la cooperación para el desarrollo,

GRÁFICO 6. *Áreas prioritarias para la cooperación*

¿Y cuál cree ud. que es la zona a la debería dirigirse la cooperación española en primer lugar? ¿Y en segundo lugar? (MULTIRRESPUESTA)



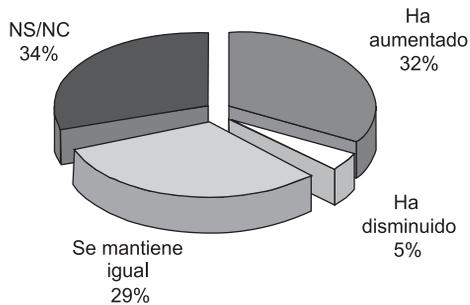
destacan tres grandes áreas mundiales: los países de América Latina (mencionados como primera opción por el 26% de los entrevistados y como segunda por el 25%), los países del norte de África (citados en total por el 45% como primera o segunda opción) y los países del resto de África (a los que se refiere el 43% de los entrevistados).

Cuánto destinar...

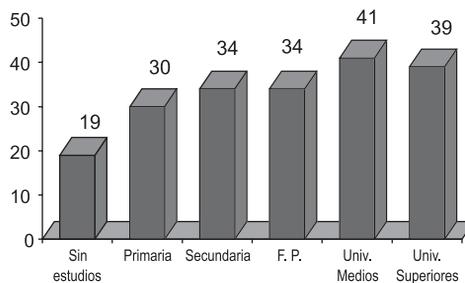
En la opinión pública española se registra una cierta creencia en que los recursos que se destinan a la cooperación para el desarrollo

GRÁFICO 7. *Percepciones sobre la cooperación española*

Por lo que ud. sabe o tiene entendido ¿la ayuda española al desarrollo en los dos últimos años...?



Porcentaje que piensa que la ayuda española al desarrollo ha aumentado en los dos últimos años

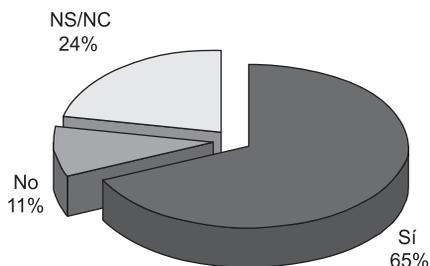


están aumentando en los últimos años. Al ser preguntados directamente, uno de cada tres ciudadanos (el 32%) piensa que los recursos que España destina a la ayuda al desarrollo han aumentado en los últimos dos años, mientras que el resto se divide prácticamente entre los que creen que se mantiene igual (el 29%) o quienes no tiene opinión sobre el tema (34%).

Comparando los datos actuales con los de barómetros anteriores se advierte que el nivel de conocimiento de esta propuesta no ha cambiado de forma significativa, ya que en el Barómetro 2005 se elevaba hasta el 69% y en 2006 ascendía al 67% el porcentaje que había oído hablar de ella. No obstante, parece advertirse una cierta tendencia a la disminución en el respaldo a esta iniciativa de destinar el 0,7% del PIB de España a la ayuda a los países menos desarrollados, aunque tal vez, el porcentaje que ha descendido (el 72% en 2005 y el 68% en el 2006) se deba a que en el año 2005 se produjo un mayor impacto de campañas de sensibilización como Pobreza Cero. El dato actual prosigue esa tendencia a la baja y queda en un 65%.

GRÁFICO 8. *Posición sobre el objetivo del 0,7% del PIB*

¿Y cree ud. que España debería dedicar el 0,7% de su PIB a ayudar a los países menos desarrollados?

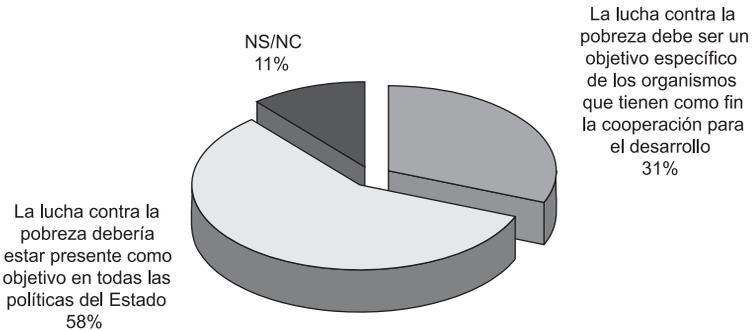


¿Ser coherentes?

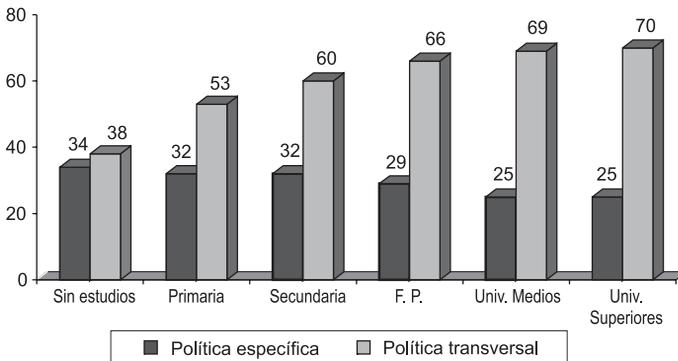
Una vieja cuestión que suele surgir cuando se trata de las políticas para el desarrollo es si éstas deben quedar circunscritas a los organismos y entidades que tienen entre sus fines la cooperación internacional o si el objetivo del desarrollo, para ser realmente eficaz,

GRÁFICO 9. *La coherencia de políticas*

¿Con cuál de las siguientes opiniones está ud. más de acuerdo?



Porcentaje de entrevistados que piensa que la política de cooperación debe ser ...

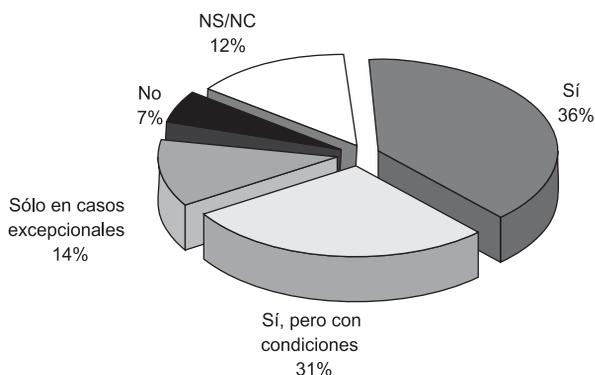


debe impregnar de forma transversal todas las políticas de un Estado, sean estas comerciales, agrícolas, migratorias, financieras, etc. La opinión pública española toma partido claramente por esta segunda opción: el 58% de los entrevistados sostiene que la lucha contra la pobreza debería estar presente como objetivo en todas las políticas del Estado, mientras que sólo un 31% cree que debe ser un objetivo específico de los organismos que tienen como fin la cooperación para el desarrollo. Estas opiniones están claramente influidas por el nivel educativo de los ciudadanos.

Una cuestión conexas con la cooperación para el desarrollo de los países menos favorecidos es el problema de la condonación de la deuda que estos países mantienen con los más ricos. En este sentido, se aprecia un importante apoyo hacia la decisión de condonar la deuda de los países más pobres. El 36% de los entrevistados se muestran partidarios de una condonación incondicional de esta deuda, a los que cabe añadir otro 31% que se inclina por condonarla con unas ciertas condiciones: en conjunto, pues, el 67% de los ciudadanos, dos de cada tres están a favor de esta medida de solidaridad con los países en desarrollo que es la condonación (sea

GRÁFICO 10. *La opinión sobre la condonación de la deuda externa*

¿Estaría de acuerdo en que entre las diversas medidas de ayuda al desarrollo se avance en la condonación de la deuda de los países más pobres?



incondicional o con condiciones) de su deuda externa. La opinión contraria, el rechazo a esta condonación, es claramente minoritaria entre los ciudadanos, de manera que sólo el 7% se pronuncia de forma decidida en contra de esta medida y el 14% la aceptaría sólo en casos excepcionales.

PAPEL DE LAS ONGD

Aunque el Barómetro abarca numerosas cuestiones vinculadas al trabajo de las ONGD, he elegido el gráfico de funciones de ONGD porque considero que fortalece una tendencia histórica de lo que tradicionalmente se ha atribuido a las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD). A pesar que el resultado sigue mostrando como objetivo primordial la realización de proyectos de desarrollo en otros países menos desarrollados —y es señalada como la función principal por el 43% de los mismos—, se considera muy positivo en relación con lo que hemos venido analizando en este libro, que el 38% los españoles crea que la tarea más importante que deben llevar a cabo estas ONGD es la presión so-

GRÁFICO 11. *La función de las ONGD*



bre las autoridades políticas de los países desarrollados para que tomen medidas para acabar con la pobreza y, por otro lado, la realización de campañas de educación y concienciación ciudadana en los países desarrollados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Angulo, Gloria (2007): *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación española*, ICEI, WP 03/07.
- Archibugi, Daniele (2005): *La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas*, Madrid, CIP.
- Celorio, Gema y López de Munain, Alicia (coords.) (2007): *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Bilbao, HEGOA.
- CONCORD (2004): *Declaración de la Educación para el Desarrollo*, noviembre.
- Cortina, A. (2004): «Educar para la solidaridad en la universidad». Actas del Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo, Murcia, abril.
- CONGDE (2005): *Educación para el desarrollo. Una Estrategia de cooperación imprescindible*.
- Consejo de la UE (2001): «Resolución sobre la educación para el desarrollo y la sensibilización en la opinión pública europea a favor de la cooperación para el desarrollo», 8 de noviembre de 2001.
- Czaplinska, Agata (2007): *Building Public Support For Development Cooperation*, ICEI, PP 02/07.
- Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (2008): *Estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española*, mayo.
- Fundación Carolina (2005, 2006, 2007): *Barómetros 2005, 2006 y 2007. América Latina y la cooperación internacional en la opinión pública española*.
- Held, David (2002): *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós.
- Institute of Development Studies (2002): «Making Rights Real: Exploring Citizenship, Participation and Accountability», *IDS*, vol. 33, núm. 2, abril.
- McDonnell, I., Solignac, Henri-Bernard y Wegimont, Liam (2003): *Public Opinion Research, Global Education and Development Cooperation Reform: in Search of a Virtuous Circle*, OCDE, OCDE Development Centre, DEV/DOC(2003)20.

- Mesa, Manuela (2004): «Documento para la SGPED, preparatorio del Plan Director de la Cooperación (2005-2008)», 4 de octubre de 2004.
- Ministerio de Educación y Ciencia (2005): *Una educación de calidad para todos y entre todos*.
- Polo Morral, F. (2004): «Hacia un currículum para una ciudadanía global», *Colección Informes*, núm. 30, Barcelona, Intermón Oxfam.

RELACIÓN DE AUTORES

Pinar Agudiez Calvo. Licenciada en Periodismo y Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1990 es profesora en la Facultad de Ciencias de la Información de dicha Universidad. A lo largo de estos años ha tenido la oportunidad de desarrollar su trabajo docente e investigador en las asignaturas de Estructura de la Información Periodística, Estructura y Sistema de la Información, Sistema Mundial de la Información, Comunicación en la Unión Europea, Políticas de Información y Comunicación en la Unión Europea, Métodos y Técnicas de Investigación II y Análisis e Investigación en Comunicación. Perteneció al Departamento de Periodismo III (Teoría General de la Información) en cuyo Curso de Doctorado (Mención de Calidad del MEC): Planteamientos teóricos, estructurales y éticos de la comunicación de masas colabora con su propuesta Fenomenología, Comunicación y Desarrollo. Aplicación y contexto de la información en una teoría trayectiva e integradora del desarrollo. Es vocal del grupo de Comunicación de la Comisión Nacional de la UNESCO. pagudiez@ccinf.ucm.es.

Aram Aharonian. Director de *Telesur*. Periodista uruguayo. Ejerció su profesión en Uruguay, Argentina, Colombia y Venezuela, y fue presidente de la Asociación de la Prensa Extranjera en Venezuela y director de los mensuarios *Question* y *Question Latinoamérica*, el semanario económico *Quantum*, la *Agencia Latinoamericana de Información* y *Análisis 2* y fue presidente de la Asociación Latinoamericana para la Comunicación Social.

Pablo Basz. Desde enero de 2008 es coordinador de Redes Institucionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD), en la oficina de América Latina y Caribe (RBLAC). Antes había sido encargado de Comunicaciones para América Latina y el Caribe del PNUD en Nueva York y coordinador de Comunicaciones Institucionales del PNUD en Argentina. Así mismo, fue asesor especial del coordinador residente del PNUD en Buenos Aires. También ha trabajado en diversos medios de comunicación. En televisión, ha sido conductor y analista en política internacional y economía del Canal 7 (Argentina); en radio trabajó como conductor y analista en política internacional y economía de Radio Rivadavia, Radio Provincia, Radio Rock & Pop, Radio FM La Isla, Radio FM Uno; y en prensa gráfica fue editor de política y economía internacionales en los diarios *El Cronista* y *Ámbito Financiero*. En su formación académica, después de graduarse en Derecho Internacional por la Universidad de Buenos Aires, cursó un Posgrado en Desarrollo del PNUD, *Virtual Development Academy* (VDA), un máster en Política Internacional por la *London School of Economics* de Londres, y otro en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Laura Cárdenas Lorenzo. Laura Cárdenas es licenciada en periodismo con maestría en Cooperación Internacional por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1999 ha trabajado en diferentes medios de comunicación españoles, especialmente en prensa escrita (Agencia EFE, periódicos y revista especializadas en sanidad) y televisión (Sogecable). En 2005-2006 trabajó en Quito (Ecuador) como Oficial de Comunicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Desde febrero de 2007 trabaja en Madrid como responsable de comunicación de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Es experta en comunicación para el desarrollo y gobernanza democrática, especialmente en América Latina, y en comunicación de programas de cooperación europeos.

Susana de Funes. Licenciada en Ciencias Empresariales por el *Western State Collage* de Colorado (EE UU), máster en Políticas de Desarrollo por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). En los

últimos cinco años ha sido responsable de Educación para el Desarrollo y Comunicación en la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Responsable de la coordinación en la elaboración de las Estrategias de Educación para el Desarrollo y de la Acción Humanitaria de la Cooperación Española. Responsable del área de publicaciones de la DGPOLDE. Anteriormente fue asesora de temas de Desarrollo y de África, Caribe y Pacífico en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea durante la preparación y desarrollo de la Presidencia española de la Unión Europea y desempeñó labores de asistencia en la Unidad de Promoción del Sector Privado de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea.

Manuel Iglesia-Caruncho García. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es Comisionado para la Reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional, y anteriormente fue director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2004-2007). Ha sido Director del Programa de Cooperación Internacional de la Escuela Andaluza de Salud Pública de 2001 a 2004. Antes trabajó para la cooperación española en Nicaragua, y fue director de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Cuba y Uruguay. Es autor de varios libros y artículos científicos y divulgativos sobre pobreza, desarrollo, cooperación internacional y deuda externa, entre otros temas. De ellos destaca la coordinación del libro *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*, coeditado por Siglo XXI y Fundación Carolina, y la autoría del que fue el fruto de su tesis doctoral: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, coeditado por IUDC-UCM y La Catarata.

Ricardo Grassi. Periodista y escritor argentino, residente en Roma, donde dirige el Centro Inter Press-Service de Capacitación, especializado en la formación de periodistas, comunicadores de la sociedad civil, encargados de medios gubernamentales e intergubernamentales y en el desarrollo de medios de comunicación.

Como consultor, en 2003-2007 se ocupó de actividades similares en Afganistán. Organizó y dirigió la principal agencia independiente de noticias del país, Pajhwok Afghan News, hasta dejarla en manos afganas. Contribuyó al crecimiento de The Killid Group (5 radios y dos revistas semanales). Concibió y dirigió un proyecto de formación, producción y difusión de contenidos en el que participaron cuatro organizaciones afganas e IPS. Aportó al proceso tendiente a transformar la gubernamental Radio y TV de Afganistán en una organización pública independiente. Escribió el libro *¿Has visto a Clementina? — Crónica de un secuestro mediático en Afganistán*.

Henny Helmich. Director ejecutivo de la Comisión Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sustentable de Holanda (NCDO) desde 2001. Anteriormente trabajó como administrador del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en París (1989-2000) y como director ejecutivo de la Sociedad para el Desarrollo Internacional (SID) en Roma (1986-1989). Estudió en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Amsterdam. Está especializado en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, y en Estudios de Desarrollo, Doctrinas Políticas e Historia Moderna. Es autor de numerosas publicaciones sobre derechos humanos, opinión pública, organizaciones no gubernamentales y cooperación para el desarrollo.

Ariel Jerez. Profesor contratado doctor en el Departamento de Ciencia Política II de la Universidad Complutense de Madrid, donde investiga los nuevos procesos de participación de la sociedad civil (ONG, movimientos sociales, tercer sector) y procesos de comunicación política. Ha publicado entre otros libros *¿Trabajos voluntario o participación? Elementos para una sociología de tercer sector* (Tecnos, 1997), *Medios de comunicación, consumo informativo y actitudes políticas en España* (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000) y *Del 0,7% a la desobediencia civil. Política e información del movimiento y las ONG para el desarrollo en España (1994-2000)* (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008), además de diversos artículos sobre procesos políticos y participación en América Lati-

na, radios comunitarias, educación para los medios y materiales audiovisuales de innovación pedagógica. arieljerez@cps.ucm.es.

Mario Lubetkin. Director general de Inter Press-Service (IPS) desde 2002. Interesado en la cobertura de derechos humanos, ambiente y desarrollo de la agencia, comenzó a trabajar en la sede principal de Roma en el año 1979. En 1984 se trasladó a su Uruguay natal, donde se desempeñó como corresponsal hasta 1995, cuando fue designado Director regional para América Latina. En septiembre de 2002, el Directorio de IPS lo nombró de forma unánime Director general. Así mismo, fue corresponsal de medios escritos de Italia y América Latina y asesor de comunicación de agencias de la ONU y organismos latinoamericanos de integración regional. Ha coordinado proyectos de comunicación con los gobiernos de Brasil, Finlandia, Italia y Uruguay, entre otros. Desde el año 2000 coordina la principal plataforma de comunicación sobre ambiente y desarrollo sostenible de América Latina, denominada «Tierramérica», un proyecto de comunicación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (www.tierramerica.net). En los últimos años, ha implementado y participado en diversas iniciativas de comunicación de las principales cumbres mundiales de las Naciones Unidas, en persona y con su equipo de trabajo, inclusive mediante la publicación de los diarios de conferencias TerraViva. En este período, el trabajo de la agencia se concentra en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Mario Lubetkin es Vicepresidente de *Media Watch Global*. Junto con representantes de otras organizaciones internacionales, ha fundado la Alianza de comunicadores para el desarrollo sostenible Com+.

Raquel Martínez-Gómez López. Escritora y doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid, en el área de Relaciones Internacionales. Ha sido durante dos años y medio responsable de Comunicación de la Fundación Carolina. Trabajó como docente en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en México, impartiendo clase de Sociedad y Desarrollo en el Mundo. En los ámbitos de sensibiliza-

ción e incidencia política, fue coordinadora de la Campaña «Pobreza Cero» de la Coordinadora ONGD-España en 2005, y unos años antes (2001-2003) responsable del Área de Comunicación de la Fundación IPADE, participando en la puesta en marcha de la campaña de educación y sensibilización sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como de la *Plataforma 2015 y más*. Es autora de varios artículos sobre temas internacionales, y ha sido galardonada en el ámbito de la ficción con varios premios literarios, entre los que destacan el Premio Ateneo Joven de Sevilla en 2007, por su novela *Sombras del Unicornio* y el Premio Ciudad de Móstoles por la novela corta *Del color de la lava*. marraquel@gmail.com.

Pablo J. Martínez Osés. Licenciado en Filosofía y Letras y especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Miembro activo y participante desde su inicio de las movilizaciones que dieron lugar a la Plataforma 0,7, en los años 1993-1998. Fue representante de la Plataforma 0,7 en el Consejo de Cooperación. En los años noventa ha trabajado en Centroamérica, como asesor de proyectos de lucha contra la pobreza para organizaciones locales e internacionales, y a partir de 1999 coordinando el programa de reconstrucción post-Mitch para Cáritas Internacional en la región. Desde 2003, se ha dedicado a los estudios sobre cooperación para el desarrollo y a la incidencia y la movilización política a favor de la erradicación de la pobreza, realizando estudios de doctorado en el programa de estudios iberoamericanos de la Facultad de Políticas de la UCM. Autor de más de veinte artículos sobre el tema, y del libro *Objetivos del Milenio: ¿se puede acabar con la pobreza?*, editado por PPC. En 2004-2005 fue coordinador estatal de la Campaña «Pobreza Cero» de la Coordinadora ONGD-España. Actualmente es coordinador de sensibilización e incidencia política en la *Plataforma 2015 y más*, formada por 14 ONGD españolas.

M^a Luz Ortega Carpio. Doctora por la Universidad de Córdoba en Ciencias Económicas y Empresariales. Premio Extraordinario de Doctorado, profesora Titular de Área de Economía Aplicada en ETEA (Córdoba). Directora del Máster en Cooperación al Desarrollo y Gestión de ONGD, organizado por ETEA-INTERMON-

Entreculturas. Experta en el Consejo Municipal de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Córdoba (1995-2000), Consejo de Cooperación al Desarrollo Estatal (2000-2001). Miembro del Comité de Seguimiento del Código de Conducta de la CONGDE (2001-2007). Sus trabajos de investigación han versado sobre la cooperación al desarrollo en el Sector Educación, los actores de la Cooperación (cooperación descentralizada y ONGD) y la Educación para el Desarrollo. Siendo en este último espacio autora de la Estrategia Española de Educación para el Desarrollo.

Ignacio Ramonet Míguez. Editor en Jefe de *Le Monde Diplomatique*. Es doctor en Semiología e Historia de la Cultura por la *Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales* de París (EHESS) y catedrático de Teoría de la Comunicación en la Universidad Denis-Diderot (Paris-VII). Especialista en geopolítica y estrategia internacional y consultor de Naciones Unidas, actualmente imparte clases en la Sorbona. Es cofundador de la Organización No Gubernamental *Media Watch Global* (Observatorio Internacional de los Medios de Comunicación) de la que es presidente. Fundador de la Asociación para la Tasación de las Transacciones Financieras para la Ayuda a los Ciudadanos (ATTAC), cuya labor se dedicó originalmente a la defensa de la tasa Tobin. Fue también uno de los promotores del Foro Social Mundial de Porto Alegre y miembro fundador del Grupo Tanger (Teoría y Análisis Nuevos de Globalización Económica y Resistencias). Es Doctor Honoris Causa de la Universidad de Santiago de Compostela, en España, de la Universidad de La Habana y de la Universidad Nacional de Córdoba, en Argentina. Ha recibido numerosos premios en el ámbito de su labor profesional.

Ignacio Soletto Martín. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología en la especialidad de Estudios Iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid, máster en Economía y Política Internacional (CIDE-México) y en Cooperación para el Desarrollo (AECI-CEDEAL). Ha sido investigador visitante y docente en el CIDE-México (1988-1990); investigador visitante en el Centro de Estudios del Desarrollo de Santiago de Chile (1990-1991); investigador en la Asociación de Investigación y Especialización sobre Te-

mas Iberoamericanos de Madrid (1991-1992); coordinador de Investigación del Centro Español de Estudios de América Latina (1992-1996); director de IPADE (2000-2002) y director del Programa de Cooperación Internacional del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la UCM (1995-2004). Ha sido director del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), de la Fundación Carolina. Actualmente es responsable del Programa de Políticas de Desarrollo de dicho Centro.

Henri-Bernard Solignac Lecompte. Director de la Unidad de Cooperación Externa y Diálogo de Políticas del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Es autor de numerosas publicaciones sobre ayuda bilateral, Declaración de París y efectividad de la ayuda, que se pueden encontrar en: www.oecd.org/dac. Así mismo, ha escrito otros textos sobre opinión pública y comunicación para el desarrollo, disponibles en: www.oecd.org/dev/opinion.