Asociados en el desarrollo humano

El PNUD y las organizaciones de la sociedad civil

Copyright © 2003
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017

Carátula y diseño: Knickerbocker Design, Nueva York
Impreso en Dinamarca por Phonix-Trykkeriet

La sociedad civil ocupa un espacio singular donde nacen las ideas y se cambian las mentalidades, y donde la labor del desarrollo sostenible no es sólo un tema de conversación, sino una tarea que se realiza.

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas

Índice

Prólogo

Prefacio

Declaración del Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil

Siglas

Agradecimientos

Generalidades

Capítulo 1 Lucha contra la pobreza: posibles alternativas

Capítulo 2 Desarrollo sostenible: las comunidades encabezan las asociaciones

Capítulo 3 Prevención de conflictos y recuperación: hacia la inclusión y los derechos

Capítulo 4 VIH/SIDA: las organizaciones de la sociedad civil en la primera línea de defensa

El camino por delante

Perfil asociativo 1 Influir en el debate sobre la pobreza en Uganda

Perfil asociativo 2 Boletines de calificaciones sobre mejoras urbanas: TUGI en Sri Lanka

Perfil asociativo 3 En el Brasil se pone la raza sobre el tapete

Recuadro 1 La globalización y el trabajo de la mujer en la región de los países árabes

Recuadro 2 Cuando las comunidades marcan la senda

Recuadro 3 Del consenso a las políticas: el caso de Sierra Gorda

Recuadro 4 Las iniciativas de la sociedad civil en Mindanao curan las heridas

Recuadro 5 A través de las fronteras, hasta el Asia meridional

Anexo 1 Miembros del Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil

Anexo 2 Políticas clave relativas a las organizaciones de la sociedad civil

Anexo 3 Servicios subregionales de recursos (SURF) y centros temáticos

Notas finales

Referencias

Prólogo

Los acontecimientos de los últimos años han demostrado que las organizaciones de la sociedad civil en sus diversas formas – grupos políticos, movimientos populares, sindicatos, asociaciones formales e informales – han surgido como una fuerza poderosa en pro de la justicia social y la equidad en los países y a través de las fronteras. Han lanzado campañas e iniciativas que han dado nueva forma al programa de desarrollo a nivel mundial, nacional y comunitario.

El poder de las organizaciones de la sociedad civil quedó claramente en evidencia durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo. La Cumbre también demostró que el desarrollo sostenible es una tarea a la vez demasiado grande y demasiado pequeña para los gobiernos. Si bien los gobiernos son indispensables, el desafío actual exige la adopción de un enfoque de múltiples interesados – asociaciones amplias con diferentes sectores de la sociedad civil y, sin duda, todos los ciudadanos. Ese enfoque no puede ser enteramente voluntario, sino que requiere el compromiso y la responsabilidad de los gobiernos. Necesitamos un marco que nos permita medir el éxito de esas asociaciones según objetivos con plazos determinados.

Los objetivos de desarrollo del Milenio, aprobados por todos los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio de 2000, y reafirmados rotundamente en Johannesburgo, nos dan ese marco, sobre el cual todos los asociados deben rendir cuentas. Como marco normativo, crea un espacio para el debate político. También exige la adopción de un enfoque amplio y no compartimentado porque, para lograr efectos antes de 2015, debemos avanzar simultáneamente hacia todos los objetivos. Al embarcarse en una campaña para alcanzar los objetivos, las Naciones Unidas necesitan alianzas estratégicas y creativas con las redes de la sociedad civil, no solamente para fomentar la voluntad política, sino también para crear conciencia en el público y sostener el impulso para lograr una serie de diversos objetivos en el camino hacia 2015. La capacidad de la sociedad civil para impulsar una amplia movilización y crear una demanda ascendente que haga responsabilizarse a los dirigentes será esencial para que los objetivos de desarrollo del Milenio pasen a ocupar un lugar central en los debates nacionales y las prioridades del desarrollo. El PNUD está empeñado en velar por que los grupos nacionales de la sociedad civil tengan voz en la preparación de los informes nacionales que vigilarán los progresos hacia el logro de los objetivos. Las organizaciones de la sociedad civil concentradas en cuestiones de política están contribuyendo a los esfuerzos destinados a garantizar que los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza del Banco Mundial estén en armonía con la idea que persiguen los objetivos. En muchos de los países más pobres del mundo, las organizaciones de la sociedad civil participan directamente en el proceso de la estrategia de lucha contra la pobreza para poner sobre la mesa las prioridades de la población. Su contribución es decisiva y el PNUD seguirá apoyándola.

La variedad y versatilidad de las entidades de la sociedad civil que abordan cuestiones sustantivas de política y programación ponen de relieve la importancia de las asociaciones establecidas entre el PNUD y la sociedad civil. El Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil, integrado por los principales expertos en desarrollo de todo el mundo, demuestra la importancia que asignamos a esta relación. Nos proporciona orientación estratégica y asesoramiento sobre políticas en todas nuestras esferas temáticas, y es un foro fundamental para nuestros debates – donde manifestaremos nuestro acuerdo o desacuerdo – sobre nuestra trayectoria futura.

Como la principal organización de las Naciones Unidas que trabaja para reducir la pobreza y en pro del desarrollo sostenible, el PNUD representa naturalmente a las organizaciones de la sociedad civil, que son defensoras consecuentes y eficaces de la población pobre y marginada. Este informe es una instantánea de nuestra larga y multifacética trayectoria en materia de potenciación de las organizaciones de la sociedad civil y colaboración con ellas en el desempeño de esa función crítica. El paisaje cambiante del desarrollo nos impone la obligación aún más insoslayable de ampliar y profundizar esas asociaciones para perseguir nuestros objetivos comunes.

Mark Malloch Brown
Administrador

Prefacio

Las asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil complementan la labor del PNUD con los gobiernos en ciertos aspectos esenciales. La sociedad civil es un recurso vital y un mandante fundamental del PNUD en un mundo caracterizado por dificultades de desarrollo cada vez más complejas, como los crecientes conflictos en los Estados y entre ellos, la epidemia de VIH/SIDA en expansión y el rápido agotamiento de la base de recursos naturales de la que dependen los medios de vida futuros. Es imposible concebir un porvenir sin asociaciones dinámicas con las organizaciones de la sociedad civil.

El presente informe pretende contribur a averiguar cómo pueden el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil, en conjunto, lograr la máxima repercusión en el desarrollo. En él se presentan, mediante ejemplos, la diversidad de iniciativas de asociación entre el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil para ejecutar programas y asesorar sobre políticas en todas nuestras esferas temáticas, a saber, la pobreza y el VIH/SIDA, la ordenación ambiental, la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz. También se destaca el carácter multifacético del compromiso del PNUD con la sociedad civil y se señalan las funciones clave que el PNUD está llamado a desempeñar como organizador, negociador y facilitador fiable, proveedor de espacios para las opciones de políticas y las perspectivas excluidas, promotor de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y difusor de prácticas óptimas instructivas. Basándose en los ejemplos de asociación, en el informe se sugieren formas de fortalecer el compromiso del PNUD con las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo humano. Usted tiene en sus manos un manual que describe las prácticas óptimas de cooperación con la sociedad civil.

Nuestra cooperación con una gran variedad de entidades de la sociedad civil está orientada por una nueva generación de políticas innovadoras. En 2001 se adoptaron dos políticas clave sobre la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y con los pueblos indígenas y sus organizaciones que constituyen una expresión oficial de la determinación del PNUD de estrechar su asociación con las organizaciones de la sociedad civil. Para ayudar a las oficinas en los países a aplicar esos compromisos, en 2002 se publicó una guía práctica sobre las organizaciones de la sociedad civil.

Creemos que las asociaciones dinámicas con las organizaciones de la sociedad civil son esenciales para generar conciencia en el público y apoyo político para las tareas prioritarias en la esfera del desarrollo sostenible y para la ejecución de programas. La sociedad civil debe estar en el núcleo de toda respuesta en materia de desarrollo sostenible. Estamos empeñados en crear el espacio político necesario para que las organizaciones de la sociedad civil expresen opiniones alternativas e influyan en el diálogo sobre políticas y en la adopción de decisiones, y en apoyar su labor destinada a abordar los derechos y las necesidades de las poblaciones vulnerables y marginadas de todo el mundo.

Este informe sobre las prácticas óptimas ha resultado de un esfuerzo de colaboración dirigido por la División de la Sociedad Civil. Esperamos que les resulte una presentación útil de las interesantes prácticas que se aplican actualmente.

Bruce Jenks
Director
Dirección de Recursos y de Alianzas Estratégicas

Declaración del Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil

Es bien sabido que, en el siglo XXI, la tarea en pro de la paz y el desarrollo requiere de unas Naciones Unidas vibrantes, que recojan las voces de las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. Las Naciones Unidas desempeñarán una función pertinente en el campo del desarrollo sólo si la sociedad civil cuenta con un foro para los verdaderos debates y puede influir en la orientación de las políticas.

El Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil, establecido por el PNUD en 2000, ha sido una iniciativa singular para cuya integración el PNUD invitó a 12 representantes de importantes grupos de la sociedad civil (diez del sur y dos del norte), seleccionados por sus conocimientos en cuestiones políticas. Muchos de nosotros mirábamos con gran escepticismo las recientes iniciativas con que las Naciones Unidas han procurado acercar al sector privado a la Organización y nos incorporamos, entre otras razones, con el interés de vigilar el carácter de la nueva asociación entre el PNUD y las empresas mundiales. Sobre todo nos motivaba el deseo de ayudar a forjar relaciones más dinámicas entre el PNUD y la sociedad civil. Estábamos empeñados en trabajar en cuestiones prioritarias como la globalización y la reducción de la pobreza, la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz, los derechos humanos y el desarrollo humano, y la participación del sector privado.

Estamos satisfechos con los resultados. No por modesto, nuestro mandato en el comité deja de ser decisivo: asesoramos al Administrador y los directivos superiores en materia de políticas, y evaluamos los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones y establecemos prioridades en lo referente a la asociación entre el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil. De las consultas entre el Comité y el PNUD, representado por el Sr. Mark Malloch Brown, Administrador, y los directivos superiores, cabe destacar los cuatro resultados siguientes:

a) Hemos podido iniciar conversaciones francas sobre ciertas cuestiones en que las iniciativas del PNUD despiertan resistencia entre los grupos de la sociedad civil. La función del consultor es vital en el clima actual, con intereses corporativos y de otra clase que intentan inclinar a las Naciones Unidas en diversas direcciones.
b) Por conducto del Comité, los grupos de la sociedad civil han podido influir en las políticas y los programas del PNUD, por ejemplo en las políticas relativas a los pueblos indígenas. Con nuestro asesoramiento se han forjado las políticas del PNUD sobre el sector privado, el comercio y la globalización inclusiva.
c) Un subgrupo del Comité está trabajando con la Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación para que las tareas relativas a la pobreza, la exclusión, los derechos humanos y la resolución de conflictos estén vinculadas entre sí. El PNUD ha avanzado en la recomendación del Comité de que se establezcan comités consultivos sobre las organizaciones de la sociedad civil también en las oficinas regionales y en los países. La oportunidad de ser co-organizadores de reuniones en la sede del PNUD y en otras sedes alrededor del mundo nos ha resultado muy grata.
d) En 2002 iniciamos conversaciones con la Oficina que elabora el extraordinario *Informe sobre Desarrollo Humano,* que recogería nuestra contribución para que se vieran reflejadas las preocupaciones y las perspectivas de la sociedad civil.

El papel de las Naciones Unidas es fundamental en la búsqueda de soluciones creativas para las graves crisis que se presentan a la humanidad y al planeta. Todo el sistema de las Naciones Unidas puede beneficiarse de la valiosa experiencia del Comité Consultivo del

Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil del PNUD que ha conseguido un espacio para la sociedad civil en uno de los organismos de mayor peso en las Naciones Unidas.

John Cavanagh, Director, Institute for Policy Studies, Washington, D.C.

Victoria Tauli-Corpuz, Directora Ejecutiva, Tebtebba Foundation, Filipinas
Vicepresidentes del Comité (2002)

Siglas

AGFUND	Programa de los Países Árabes del Golfo para las Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas
BONASO	Red de Botswana de Organizaciones de Servicios para las personas afectadas por el SIDA
BONELA	Red de Botswana de Ética, Derecho y VIH/SIDA
BONEPWA	Red de Botswana de Personas que Viven con el SIDA
CEPROSH	Centro de Promoción de Solidaridad Humana (República Dominicana)
COPODE	Comité de ONG de Lucha contra la Desertificación (Burkina Faso)
COPRESIDA	Consejo Presidencial del SIDA (República Dominicana)
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
FAS	Femmes Afrique Solidarité
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Moro de Liberación Nacional
GROOTS	Red internacional de organizaciones femeninas populares
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HPP	Programa para las Gentes de las Tierras Altas
HURIST	Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos
IPEA	Instituto Brasileño de Investigaciones Económicas Aplicadas
LIFE	Fondo de la Iniciativa Local para el Medio Ambiente Urbano
MPPS	Fomento de la mayor participación de las personas que viven con o están afectadas por el VIH/SIDA
NSI	North-South Institute
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organización no gubernamental
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	países pobres muy endeudados
REDOVIH	Red Dominicana de Personas con VIH (República Dominicana)
SPARC	Society for the Promotion of Area Resource Centres
SURF	servicios subregionales de recursos
TUGI	Iniciativa de Gestión Urbana
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

Agradecimientos

Esta publicación sólo ha sido posible gracias a las contribuciones de los colegas de la Sede del PNUD y las oficinas regionales y en los países. Vaya nuestro agradecimiento a todos quienes proporcionaron artículos y reflexiones para este informe, compartieron generosamente su tiempo y leyeron el manuscrito.

Damos las gracias a los colegas que nos ayudaron a documentar las experiencias de sus asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil. En las oficinas del PNUD en los países:
Bjørn Førde, Marx Garekwe, Rose Mandevu, Lydia Matebesi, Debbie Taylor (Botswana); Luiza Bairros, Paulo Chiarelli, Walter Franco, Maria Ligaya Fujita, José Carlos Libanio (Brasil); Marc Saba (Burkina Faso); David Quien (Burundi); Marcellin Henri Ndong Ntah (Camerún); Sylvia Broder, Thierry Lemaresquier (Chile); Raul Egas, Diego Recalde, Aase Smedler (Ecuador); Suzan Abbas, Laila Darwish, Samia Guirguis (Egipto); Aron Cristellotti, Slávka Mačáková (Eslovaquia); Nigist Mekonnen (Etiopía); Jana Ricasia (Filipinas); Paul Derigubaa, Alfred Sallia Fawundu (Ghana); Venu Arora, Rie Debabrata, G. Pramod Kumar, Meera Mishra, Sonam Yangchen Rana (Programa regional de desarrollo y lucha contra el SIDA, Asia meridional y nororiental, India); Petra Forsstrom de Leon (Kenya); Zena Ali-Ahmad (Líbano); Saira Shameem, Sri Husnaini Sofjan (TUGI, Malasia); José Romero (Capacidad 21, México); Tale Steen Johnsen (Mongolia); Shantam Khadka (Nepal); Paola Caram, Eva Otero (República Dominicana); Gift Buthelezi, Mothomang Diaho, Naheed Haque, Metsi Makhetha, Ntombizanele Getrude Mazwi, Nompumelelo Barbara Mnconywa, John Ohiorhenuan, Thabo Thobejane, (Sudáfrica); Ngila Mwase (Uganda); Boualem Aktouf, James Rawley, Abdo Saif (Yemen); Vinetta Robinson (Zambia); Jesimen Chipika, Nomasomi Mpofu (Zimbabwe).

En la Sede: Lianne Fisher, Maria Rivman Penny Stock, Sarah L. Timpson (FMAM/Programa de pequeñas donaciones); Eileen de Ravin, Sean Southey (Iniciativa Ecuatorial); Pratibha Mehta (Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD); Marie Dimond, Tala Dowlat Shahi, Nicholas Gouede, Pablo Ruiz Hiebra (Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD); Viola Morgan, Mary Symmonds (Oficina Regional del PNUD para África); Moez Doraid, Heba El-Kholy, El-Balla Hagona (Oficina Regional del PNUD para los Estados Árabes); David Lockwood, Melaia Vatucawaqa, Kanni Wignaraja, Joana Merlin-Scholtes (Oficina Regional del PNUD para Asia y el Pacífico); Andrew Russell, Juan Manuel Salazar (Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe). También damos las gracias a Clark Soriano (Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y a S.K. Guha (Sección de Asia-Pacífico, UNIFEM).

Varios colegas examinaron los capítulos y formularon valiosas observaciones: Diana Alarcon, Néstor Arias, Håkan Björkman, Moustapha Gueye, Radhika Lal, Charles McNeill, Shoji Nishimoto, Nadia Rasheed, Dasa Silovic, David Tiomkin, Alvaro Umaña, Jan Vandemoortele (Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD); Ameerah Haq (Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD); Dominic Sam (Oficina de Recursos y Asociaciones Estratégicas del PNUD); Marina Ponti (Campaña de los objetivos de desarrollo del Milenio); Mark Suzman (Oficina del Administrador); Arusha Stanislaus (Oficina Regional del PNUD para Asia y el Pacífico) y Geoffrey Prewitt (SURF África central y oriental, Etiopia).

Vaya nuestro agradecimiento especial al Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil, que alentó este examen de nuestras asociaciones, y a los representantes de la sociedad civil que dieron información sobre sus programas: David Ngele (Red de Botswana de personas que viven con el VIH/SIDA); Cidinha Silva (Instituto de la Mujer Negra, Brasil); Robert Borges Martins (Instituto de Investigación Económica Aplicada, Brasil); Bayardo Gomez (Centro de Promoción de Solidaridad Humana, República Dominicana); Cesar Castellanos (Red Dominicana de personas con VIH, República Dominicana); Bineta Diop (Femmes Afrique Solidarité, Ginebra); Bunker Roy (Centro de Investigación en Trabajo Social, India); Etweda Cooper (Iniciativa de la Mujer Liberiana); Mary Brownell (Red de Paz de Mujeres del Río Mano, Liberia); Sandy Schilen (GROOTS); K.A. Jayaratne (Sevanatha, Sri Lanka); Warren Nyamugasira (Foro de ONG de Uganda).

Damos las gracias al Sr. Bruce Jenks, Director de la Oficina de Recursos y Asociaciones Estratégicas del PNUD, por su orientación general y al Sr. Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD, por continuar en el empeño de establecer asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil.

El informe fue resultado del esfuerzo colectivo de la División de la Sociedad Civil y del entusiasmo, la dedicación y la perseverancia del equipo principal integrado por Bharati Sadasivam (autora principal y coordinadora), Nadia Hijab (autora de la consulta/Servicios de Análisis y Comunicación para el Desarrollo), Alejandra Pero (colaboradora principal), Geraldine Arias (apoyo de investigación y documentación) y Caitlin Wiesen (concepto y dirección del informe). Por su ayuda en la edición, damos las gracias a John Apruzzese y Elizabeth Scott Andrews de la secretaría de la Junta Ejecutiva.

Caitlin Wiesen
Directora, División de la Sociedad Civil

Generalidades

Este informe forma parte de una investigación que se está llevando a cabo sobre el carácter evolutivo de las asociaciones entre el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil. De los 32 ejemplos citados de asociaciones con la sociedad civil en cuatro esferas temáticas se pueden extraer reflexiones prácticas sobre las experiencias de los países, con el fin de promover la innovación y mejorar el aprendizaje y la práctica. El informe se basa en varias publicaciones anteriores que documentan el contexto cada vez más amplio de las asociaciones del PNUD con la sociedad civil, desde las experiencias comunitarias en la lucha contra la pobreza y la participación de los ciudadanos en los procesos presupuestarios, a la preservación de los conocimientos de los indígenas y la promoción de la recuperación sostenible después de situaciones de crisis.

La División de la Sociedad Civil de la Oficina de Recursos y Asociaciones Estratégicas invitó a las oficinas de los países, los servicios de recursos subregionales, y las oficinas regionales y sustantivas a intercambiar experiencias de asociación con las organizaciones de la sociedad civil. Las esferas sustantivas que se han abarcado son la globalización, el comercio, la deuda y la lucha contra la pobreza, la prevención de los conflictos, la consolidación de la paz y la ayuda para casos de desastre, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, y el VIH/SIDA, prestando especial atención a las cuestiones multisectoriales de los derechos humanos, el género y la asociación con los pueblos indígenas. El mayor impacto se encontró en los ejemplos de lucha contra la pobreza, ordenación ambiental y desarrollo sostenible, prevención de los conflictos, consolidación de la paz y recuperación, y lucha contra el VIH/SIDA. Por consiguiente, en el informe se abordan estos temas concretos, combinando la investigación y las entrevistas con los protagonistas. El informe no pretende ser exhaustivo sino que procura, mediante ejemplos, captar y extraer la esencia de las nuevas asociaciones entre el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil que tienen cada vez más importancia para dar forma a los resultados del desarrollo.

En la esfera central de la reducción de la pobreza, el informe muestra que cada vez se insiste más en fomentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para promover los intereses de los pobres, especialmente cuando no se obtienen respuestas de los gobiernos. Al haber dejado de lado la entrega de bienes y la prestación de servicios o el funcionamiento como grupos de beneficencia, las organizaciones de la sociedad civil han podido acceder a campos críticos de la elaboración de políticas, especialmente de las políticas vinculadas al alivio de la deuda externa en los países más pobres del mundo. En el capítulo 1 se describe el alcance y los efectos de la participación de la sociedad civil en diversos procesos de reducción de la pobreza, con ejemplos de vigilancia de la pobreza en Etiopía, presupuestos participativos en Ghana, enfoques descentralizados con participación de los pueblos indígenas en la subregión del río Mekong, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en Uganda, empleo de base comunitaria en el Yemen y audiencias sobre la pobreza en Zambia.

En la esfera de la gestión ambiental y la utilización sostenible de los recursos ecológicos, las organizaciones de base comunitaria han estado a la cabeza, desde

hace mucho tiempo, con iniciativas locales en materia de desarrollo sostenible, una función que ha adquirido cada vez más importancia en el decenio posterior a la Cumbre Mundial, que se caracterizó por acontecimientos desastrosos para el medio ambiente. Los gobiernos y los organismos de desarrollo reconocen la urgente necesidad de reproducir en esferas más amplias los éxitos registrados a nivel comunitario. En el capítulo 2 se observa cómo las comunidades han forjado asociaciones para abordar las dificultades interrelacionadas del medio ambiente y el desarrollo, con ejemplos de asociaciones para luchar contra la desertificación en Burkina Faso, dar a la sostenibilidad un alcance mayor que el medioambiental en Estonia, facilitar el diálogo y las medidas que facultan a la población para que reclame sus derechos en Filipinas, aprovechar las fuentes de energía renovable en la India, conservar la biodiversidad en México, mejorar la gestión de los asuntos urbanos en Sri Lanka y proteger el conocimiento tradicional en Viet Nam.

La prevención de los conflictos y la reconstrucción de las sociedades después de la guerra o los desastres naturales sólo lograrán efectos duraderos con la participación de las comunidades y sus organizaciones. Las organizaciones de la sociedad civil – en particular las que representan a los pueblos indígenas, las minorías étnicas y raciales y las mujeres, que son las más afectadas por esas crisis – aportan su singular capacidad de mediación y reconciliación a la mesa de las negociaciones. También aseguran que en las tareas de recuperación de las crisis se integre la dimensión de los derechos humanos articulando las cuestiones de la inclusión y la participación. En varios países afectados por las crisis, el éxito de las tareas de recuperación se basa en el fomento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y en el trabajo en asociación con ellas a nivel político y comunitario. En el capítulo 3 se describe un panorama amplio, desde los proyectos comunitarios y las consultas nacionales de mujeres en el Afganistán, la investigación basada en datos sobre la desigualdad racial en el Brasil, la consolidación de la paz en Côte d'Ivoire, el derecho consuetudinario entre los pueblos indígenas de Guatemala, la transición desde el socorro posterior al terremoto hacia la recuperación sostenible en la India, la resolución de los conflictos entre el Gobierno y las organizaciones que representan a los pueblos indígenas en el Ecuador, las iniciativas de paz de la mujer en los países del río Mano en el África occidental, y los programas de paz y desarrollo para abordar las consecuencias de la insurgencia en Nepal y Filipinas.

Tal vez donde más se vean los efectos del compromiso de la sociedad en el desarrollo sea en la crisis cada vez más acuciante del VIH/SIDA. Las organizaciones de la sociedad civil aportan un sinnúmero de ventajas y estrategias a los numerosos frentes de la lucha contra la epidemia. Han ejercido presión sobre los gobiernos para que reconozcan el alcance del VIH/SIDA en sus países y elaboren políticas y programas oficiales. Mediante los testimonios de la comunidad, el establecimiento de redes nacionales e internacionales y las manifestaciones callejeras, las organizaciones de la sociedad civil han logrado que en los programas de los gobiernos se incluyeran los temas imprescindibles de la prevención, la atención, el tratamiento, el apoyo y la investigación. Han vigilado las violaciones de los derechos humanos de las personas que viven con el VIH/SIDA, han creado espacios seguros para los infectados y han llegado a los grupos vulnerables y marginados. Han eliminado tabúes, desafiado estigmas, luchado contra la discriminación y creado conciencia en el público. En el

capítulo 4 se examina el papel indispensable de los grupos comunitarios y las redes nacionales y regionales en la contención de la epidemia, ya sea encabezando las iniciativas de prevención y apoyo en Burkina Faso, Sudáfrica y la República Dominicana, abordando los factores de riesgo en Mongolia, donde la prevalencia es baja, o luchando contra la trata mediante iniciativas regionales en el Asia meridional.

En conclusión, en el informe se resumen las ventajas concretas que las organizaciones de la sociedad civil y el PNUD aportan a su asociación para conseguir verdaderas repercusiones en el desarrollo. Se examinan las dificultades institucionales para que el compromiso cívico se integre en todas las esferas temáticas, y se sugieren estrategias para seguir avanzando.

Conclusiones fundamentales. Las experiencias de los países que se citan en este informe demuestran que las asociaciones entre el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil consiguen la mayor sinergia cuando cada parte aporta el máximo de sus ventajas relativas. Un tema común es que, en el nivel más básico, las organizaciones de la sociedad civil articulan las perspectivas excluidas y los urgentes problemas del desarrollo, y el PNUD apoya sus esfuerzos y ayuda a crear un espacio para las políticas. Como muestra el cuadro adjunto, las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado una o más de las siguientes funciones definitorias: articulación de los intereses de los ciudadanos y defensa de sus derechos, mediación entre el ciudadano y el Estado, y movilización de las comunidades y las organizaciones de base. Las asociaciones lograron las mayores repercusiones cuando el PNUD cumplió una o más de las funciones que prometió en sus políticas relativas a las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas. En última instancia, la calidad de la asociación se definió fundamentalmente por la capacidad colectiva de la sociedad civil y el PNUD para responder con sensibilidad y valentía a los diversos desafíos del desarrollo.

La función que desempeña la sociedad civil como voz del interés público suele ser un punto de partida fundamental para las transformaciones sociales, y es irremplazable en los países con gobiernos débiles o que no cumplen con sus responsabilidades. Este papel de liderazgo asumido por las organizaciones de la sociedad civil – que representan a las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y raciales y a los ex combatientes – se ve con total claridad en las experiencias de Côte d'Ivoire, el Ecuador, los países del río Mano y Filipinas en la solución de los conflictos y el logro de la reconciliación. En el Brasil, los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil en representación de la población afro-brasileña para centrar la atención del Gobierno en la desigualdad racial han contribuido indirectamente, aunque no menos decisivamente, a desactivar un posible conflicto.

La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para articular y defender los derechos de los ciudadanos ha pasado a ser central en la conformación de las políticas públicas y las actitudes de la sociedad hacia el VIH/SIDA, en Estados tanto fuertes como débiles. En Burkina Faso, los grupos de la sociedad civil asumieron el liderazgo para hacer frente a esta amenaza arrolladora, combinando las medidas gubernamentales con el compromiso público, lo que ha erigido al país en paradigma de las tareas sinérgicas en la lucha contra la epidemia. La formación de dirigentes y los enfoques innovadores para hacer participar a las comunidades están surgiendo como

estrategias clave en la prevención del VIH/SIDA en Sudáfrica. Las organizaciones de la sociedad civil del Asia meridional han roto el silencio y el estigma asociados con la epidemia actuando en múltiples frentes, con frecuencia colectivamente y a través de las fronteras. Determinando los factores de riesgo que podrían acelerar la propagación del VIH/SIDA en Mongolia, donde aún la prevalencia es baja, los grupos de la sociedad civil han centrado oportunamente la atención del Gobierno en prevenir una posible crisis.

Dada la carga política y el carácter delicado de ambos terrenos, la presencia imparcial del PNUD y el apoyo que presta proporcionando espacios, formación y recursos ha sido fundamental para obtener resultados efectivos. Mediar con los gobiernos y alentar a una dinámica sociedad civil son los dos principales papeles que el PNUD está llamado a desempeñar en sus asociaciones con la sociedad civil para prevenir los conflictos y el VIH/SIDA.

El papel de convocador del PNUD también tiene importantes consecuencias políticas en la lucha contra la pobreza, en particular en los países en que los gobiernos deben formular documentos de estrategia de lucha contra la pobreza para cumplir con los requisitos del alivio de la deuda externa. La experiencia de Uganda demuestra los dos aspectos del desafío a que hace frente el PNUD – prestar a los gobiernos la asistencia técnica que necesitan para trazar sus propias estrategias y facilitar una auténtica participación de la sociedad civil que asegure que el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza esté orientado a los intereses nacionales. En otros países - Etiopía, el Yemen y Zambia – el PNUD ha aportado su pericia

Conclusiones principales sobre las funciones de las organizaciones de la sociedad civil y el PNUD en las asociaciones nacionales

	Papel de las organizaciones de la sociedad civil						Papel del PNUD				
Esfera temática	**País**	**Articular los intereses de los ciudadanos**	**Defender los derechos de los ciudadanos**	**Mediar entre el ciudadano y el estado**	**Movilizar las energías de la comunidad**	**Prestar servicios**	**Convocar, mediar facilitar**	**Intermediar en los espacios**	**Promover la capacidad de las org. de la soc. civil**	**Permitir el dinamismo de la sociedad civil**	**Difundir las mejores prácticas**
Lucha contra la pobreza	Estados Árabes	**Sí**	**Sí**					**Sí**	**Sí**		**Sí**
	Etiopía	**Sí**		**Sí**		**Sí**	**Sí**	Sí	**Sí**		
	Ghana	**Sí**					Sí	Sí	**Sí**	**Sí**	
	Subregión del Mekong	**Sí**				**Sí**	Sí	Sí			
	Uganda	**Sí**		**Sí**			**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Sí**	
	Yemen	**Sí**		**Sí**	**Sí**	**Sí**	Sí	**Sí**	**Sí**		**Sí**
	Zambia	**Sí**		**Sí**			Sí	**Sí**	**Sí**		**Sí**
Desarrollo sostenible	Burkina Faso	Sí		Sí	Sí	Sí			Sí		Sí
	Estonia	Sí			Sí	Sí			Sí		Sí
	Guatemala	Sí			Sí				Sí		Sí
	India	Sí		Sí	Sí	Sí			Sí		Sí
	México	Sí	Sí		Sí				Sí		Sí
	República Unida de Tanzania	Sí	Sí		Sí				Sí	Sí	Sí
	Filipinas	Sí	Sí	Sí					Sí		Sí
	Sri Lanka	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
	Viet Nam	Sí			Sí	Sí			Sí		Sí
Prevención de los conflictos y recuperación	Afganistán	Sí									
	Brasil	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí		Sí	
	Cote d'Ivoire	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí			
	Ecuador	Sí		Sí			Sí	Sí			Sí
	Guatemala	Sí		Sí	Sí		Sí	Sí	Sí		
	India	Sí		Sí	Sí		Sí		Sí		Sí
	Países del río Mano	Sí		Sí							
	Nepal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí		
	Filipinas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Eslovaquia	Sí		Sí		Sí					
VIH/SIDA	Burkina Faso	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
	Botswana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	
	República Dominicana	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Mongolia	Sí	Sí				Sí		Sí		Sí
	Sudáfrica	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Asia meridional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		

facilitador y organizador para basarse en las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil encaminadas a defender los derechos de los ciudadanos y mediar entre los ciudadanos y el Estado.

En la esfera del desarrollo sostenible, donde las iniciativas comunitarias cada vez más conforman las respuestas nacionales, las asociaciones entre el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil se han centrado en las actividades tendientes a llevar a escala los proyectos locales para lograr mayores repercusiones. Por ejemplo, en Sierra Gorda, una zona de gran riqueza ecológica en el oriente de México, las comunidades locales trabajaron con las autoridades a fin de proponer soluciones para conservar y regenerar este refugio natural. Con el consenso de los ciudadanos se consiguió un decreto federal que estableció la Reserva de la Biosfera de Sierra Gorda. El programa Capacidad 21 del PNUD y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial apoyaron seminarios en que participaron las comunidades locales y ayudaron a potenciar a las organizaciones de la sociedad civil en todo el país para que llevaran a cabo estrategias de conservación.

En la India, donde los ingenieros solares comunitarios han estado a la vanguardia del uso de la energía solar para la electrificación de las aldeas, una asociación entre el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil demuestra el papel de la energía renovable en la erradicación de la pobreza y la creación de medios de vida sostenibles entre las comunidades de bajos ingresos. En ambos países, las organizaciones basadas en la comunidad, en condiciones inigualables para cumplir una función de movilización, han aprovechado las energías, los talentos y los recursos locales para demostrar soluciones alternativas, mientras que el PNUD ha logrado que estos esfuerzos rindan frutos proporcionando el apoyo institucional y financiero necesario para la difusión y la repetición, y para conseguir verdaderos cambios en las políticas.

Estas experiencias demuestran que el compromiso de la sociedad civil con los gobiernos y el PNUD ha sido clave para:

- Presentar opciones de políticas que den prioridad a las personas cuando se fijan prioridades y se asignan recursos;
- Impulsar el cambio en las políticas hacia el desarrollo sostenible mediante iniciativas comunitarias experimentales que integran las preocupaciones económicas, sociales y ambientales;
- Conceder voz a los grupos marginados y desprotegidos a fin de articular y defender sus derechos humanos, participar en la prevención y la solución de los conflictos, y reconstruir las comunidades y los hábitats.

Las funciones que ha cumplido el PNUD en estas experiencias nacionales son ejemplo del empeño de la organización, establecido en las nuevas políticas sobre el compromiso del PNUD con las organizaciones de la sociedad civil, en desempeñar funciones múltiples para alentar una sociedad civil dinámica:

- convocante, negociador y facilitador;
- intermediario para dar espacio a las perspectivas y las opciones de políticas excluidas;
- promotor de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil;
- apoyo al dinamismo de la sociedad civil;
- difusor de prácticas instructivas.

Contexto. Los múltiples niveles de compromiso cívico que se mencionan en este informe reflejan el panorama en rápida expansión de las organizaciones de la sociedad civil. Ahora está bien documentada la influencia cada vez mayor de las organizaciones de la sociedad civil en los años recientes. La integracion de la economía mundial, la interdependencia cada vez mayor de los gobiernos y el surgimiento de múltiples centros de poder fuera del Estado han galvanizado a diversas organizaciones y coaliciones de ciudadanos en actividades concertadas para abordar problemas de justicial social, derechos humanos, desarrollo sostenible y las consecuencias más amplias de la globalización en la equidad. Comprenden redes mundiales y regionales de la sociedad civil, organizaciones nacionales no gubernamentales o de base comunitaria, y movimientos de base en favor de los grupos desfavorecidos de la población como los pueblos indígenas y las mujeres pobres.

El Foro Social Mundial de Porto Alegre (Brasil), que ya ha cumplido tres años, reúne a casi 100.000 activistas de la sociedad civil – sindicatos, movimientos de los sin tierra, organizaciones de mujeres, grupos ambientalistas, movimientos por la paz y ONG que trabajan en pro del desarrollo. Refleja el surgimiento de un movimiento internacional de la sociedad civil que responde a diversos programas, estrategias y buenas prácticas, y no está guiado únicamente por las prioridades determinadas por los procesos oficiales e intergubernamentales. A pesar de sus diferencias, las personas y las organizaciones que se reúnen bajo la plataforma común del Foro Social Mundial – "otro mundo es posible" – se consideran el contrapunto del Foro Económico Mundial que tiene lugar en Davos (Suiza). Porto Alegre ha inspirado a numerosos foros sociales regionales y nacionales en todo el mundo, que movilizan a millones de personas. La energía colectiva en la articulación de las alternativas de desarrollo centradas en la gente expresa una corriente de opinión en favor del cambio que los encargados de formular las políticas ya no pueden darse el lujo de desatender.

El compromiso de la sociedad civil con las Naciones Unidas ha aumentado de manera exponencial. En 2000, había 1.900 organizaciones de la sociedad civil acreditadas oficialmente ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, cifra que duplicaba las de la Cumbre Mundial de 1992. En las conferencias de las Naciones Unidas del decenio de 1990, las organizaciones de la sociedad civil aumentaron persistentemente su esfera de influencia y sus repercusiones, ampliando los marcos de desarrollo en lo referente a los derechos humanos, la equidad entre los géneros y el el desarrollo sostenible. En las palabras del Secretario General Kofi Annan, la sociedad civil tiene la capacidad de mantener a las Naciones Unidas "en estado de alerta, tomar la palabra y decir cosas que nosotros no nos atrevemos a decir, pero que ayudan a la causa". Cuando llegó la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, los representantes de la sociedad civil que integraban las delegaciones gubernamentales a las conferencias de las Naciones Unidas dejaron de ser una excepción para ser personajes familiaries.

Las organizaciones de la sociedad civil han demostrado efectivamente su capacidad de transformar este poder de defensa en políticas de cambio. Se han puesto a la cabeza de la reivindicación de las necesidades del desarrollo humano. Han iniciado campañas de gran difusión y eficacia para aumentar el acceso de la población pobre a

los medicamentos esenciales, especialmente para el VIH/SIDA, y para cancelar la deuda de los países más pobres del mundo. Gran parte del impulso para establecer instituciones decisivas, como la Corte Penal Internacional y el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, ha provenido de los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de defensa de estos derechos. En estas preocupaciones urgentes por el desarrollo y otras afines, las organizaciones de la sociedad civil encuentran que ha aumentado drásticamente el espacio para el compromiso cívico, en el plano internacional y en sus propios países. Las organizaciones de la sociedad civil han surgido como defensoras y asesoras en cuestiones de políticas para los organismos del gobierno y las instituciones multilaterales sobre cuestiones que van desde el comercio, la ayuda y la lucha contra la pobreza, a la gestión ambiental, la prevención y la solución de los conflictos, y la salud y el hábitat. Los encargados de formular políticas reconocen cada vez más que las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel esencial que desempeñar como representantes de grupos de la sociedad y como creadoras de consenso, y ya han dejado de considerarlas como meras entidades que ejecutan programas.

El PNUD y la sociedad civil. La movilización sin precedentes de ciudadanos en pro del desarrollo con una dimensión humana que se produjo a fines del decenio de 1990, resaltó la necesidad de que el PNUD, como organismo de desarrollo de las Naciones Unidas, reforzara las alianzas de la sociedad civil para abordar las dificultades asociadas con el desarrollo humano y los derechos humanos.

El establecimiento, en mayo de 2000, del Comité Consultivo del Administrador sobre las organizaciones de la sociedad civil demuestra cuánta prioridad da la organización a la sociedad.[1] Fue un resultado fundamental de amplias consultas con dirigentes de la sociedad civil y directivos superiores del PNUD. Está compuesto de importantes activistas de la sociedad civil, teóricos y prácticos, en su mayoría del hemisferio sur, y presenta informes directamente al Administrador (véase el anexo 1). Proporciona al PNUD orientación estratégica y asesoramiento sobre esferas sustantivas de las políticas (gestión de los asuntos públicos, deuda, comercio, derechos humanos, lucha contra la pobreza, prevención de conflictos y consolidación de la paz, medio ambiente y género) y sobre las orientaciones futuras. En cada una de sus reuniones anuales, el Comité ha dado asesoramiento sobre políticas al Administrador y los directivos superiores en cuestiones prácticas, y ha establecido prioridades en las asociaciones entre el PNUD y la sociedad civil.

El diálogo con los integrantes del Comité y otros expertos en cuestiones de desarrollo ayudó a delinear cinco principios y compromisos fundamentales del PNUD que orientarían las asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil, a saber,

1. Horizontalidad y confianza, cimentada en el mutuo respeto por la contribución que cada asociado puede hacer en pro del desarrollo;

[1] La decisión de establecer el Comité se adoptó sobre la base de los debates celebrados en tres seminarios internacionales convocados por el Administrador en 1999 y 2000. En el sitio http://www.undp.org/cso.html figura el informe del seminario mundial sobre gobierno para el desarrollo humano, donde se desarrollaron la mayoría de los debates.

2. Obligaciones del sujeto de deberes en un marco basado en los derechos: el compromiso del PNUD con las organizaciones de la sociedad civil no sólo tiene sentido sino que además es un deber;

3. Determinación de un programa convenido mutuamente: refleja el compromiso de elaborar programas en conjunto siempre que sea posible;

4. Reconocimiento de la rica diversidad de la sociedad civi: el PNUD se compromete a comprender mejor una amplia muestra representativa de la sociedad civil y trabajar con ella;

5. Coherencia entre los aspectos macro y micro: las asociaciones del PNUD tienen por objeto equilibrar las cuestiones locales y nacionales y tender puentes entre ambas, así como entre las cuestiones nacionales y las mundiales.

Estos principios sustentan las nuevas políticas del compromiso del PNUD con las organizaciones de la sociedad civil, lo que ofrece un marco más fuerte para orientar el compromiso con la sociedad civil en los aspectos operacional y político, y destaca las repercusiones en las políticas y los programas. Esta política define a la sociedad civil como un tercer sector, que existe paralelamente al Estado y la industria privada e interactúa con ambos. El PNUD adopta una visión amplia de las organizaciones de la sociedad civil, de la que las organizaciones no gubernamentales (ONG) constituyen una parte importante, y colabora con las organizaciones de la sociedad civil cuyos objetivos, valores y filosofía del desarrollo se corresponden con la propia.

La sociedad civil se describe frecuentemente como el espacio entre el ciudadano y el Estado, donde la voluntad de los ciudadanos se manifiesta y se moviliza fuera de los auspicios oficiales. Las organizaciones de la sociedad civil son asociaciones no estatales cuyos principales objetivos no son ni generar utilidades ni acceder al poder de gobernar. Las organizaciones de la sociedad civil unen a las personas para propugnar los intereses y los programas comunes que van de los efímeros y provincianos a los permanentes y universales. Pueden describirse como grupos de personas que se reúnen en privado para buscar el bien recíproco o público. Las organizaciones de la sociedad civil son de una diversidad extraordinaria, reflejo de las sociedades en que están enraizadas. Los grupos ambientales, los grupos de reflexión, los sindicatos, las congregaciones religiosas, los movimientos de base y de los pueblos indígenas son ejemplos de organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones no gubernamentales son sólo uno de los muchos tipos de organizaciones de la sociedad civil y tienden a asociarse con la prestación de servicios.

La política sobre las organizaciones de la sociedad civil pertenece a una nueva generación de políticas aprobadas en los dos últimos años (véase el anexo 2). La política de 2001 sobre los pueblos indígenas, la primera de su clase en la organización, ofrece al personal del PNUD un marco para desarrollar asociaciones sostenibles con los pueblos indígenas y sus organizaciones para prevenir los conflictos y resolverlos, mejorar la gestión democrática, reducir la pobreza y ordenar de manera sostenible el medio ambiente. Señala como esferas prioritarias de su compromiso la propiedad y la

utilización de la tierra y los recursos naturales, la pobreza, la protección de los bienes culturales e intelectuales, y la participacion en los procesos políticos. También hace suyo el principio del libre consentimiento con la debida información en relación con los programas de desarrollo. Ambas políticas se han beneficiado de consultas con las oficinas en los países y fueron examinadas y aprobadas por el Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil. El Comité también examinó la declaración de políticas de 2001 sobre el trabajo con el sector comercial para garantizar el compromiso con la responsabilidad social de las empresas. Un manual para las oficinas en los países sobre las organizaciones de la sociedad civil, publicado en 2002, ayuda a estas oficinas a elaborar iniciativas de políticas y programas con la sociedad civil local y nacional.

Los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y la meta general de la erradicación de la pobreza son centrales en el mandato del PNUD y crean una mayor necesidad de establecer asociaciones con la sociedad civil. Actualmente, el PNUD trabaja en estrecha colaboración con los grupos de la sociedad civil en relación con las políticas y los programas, en todas sus esferas prácticas, con una variedad de iniciativas sinérgicas que apoyan a las organizaciones de la sociedad civil y se benefician de su influencia y experiencia.

Asociación estratégica con la sociedad civil. Antes de 2001, las oficinas del PNUD en los países estaban informando de actividades y asociaciones cada vez más diversas con la sociedad civil en sectores centrales del desarrollo. En 25 países, el PNUD apoyó los foros de la sociedad civil o capacitó a las organizaciones de la sociedad civil para contribuir a las estrategias de lucha contra la pobreza. Como una de las tareas importantes llevadas a cabo en 2001, 20 oficinas en los países informaron de actividades de fomento de la capacidad de la sociedad civil para promover la seguridad humana. El PNUD dio participación a grupos de la sociedad civil de 22 países en procesos locales de adopción de decisiones mediante el diálogo, la formación en la planificación participativa, la presupuestación y las prácticas de la gestión democrática. Por ejemplo, en Ghana, la asociación entre la oficina en el país y la sociedad civil está ejemplificada en las actividades auspiciadas por el PNUD como la defensa de los derechos humanos, la educación del público en cuestiones constitucionales, el diálogo trimestral entre el gobierno y la sociedad civil, y la publicación, el lanzamiento y la difusión del informe nacional sobre desarrollo humano (PNUD 2001).

Con la publicación, desde 1990, del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, considerado una expresión del marco del desarrollo humano sostenible para poner fin a la pobreza, las organizaciones de la sociedad civil han señalado al PNUD como un aliado, lo que ha ampliado en gran medida las oportunidades de la organización para establecer alianzas. Las organizaciones de la sociedad civil no sólo han contribuido al análisis de los informes mundiales y nacionales sino que también los han utilizado, a menudo con mucha más eficacia que el propio PNUD, para realizar promoción con los gobiernos. En un número de países cada vez mayor, los informes nacionales sobre desarrollo humano se han constituido en ejes de la participación de la sociedad civil, y medios para influir en el diálogo y los programas para las políticas nacionales. El paradigma del desarrollo humano resulta crucial en el mandato del PNUD de defender

enérgicamente los derechos humanos de los sectores más vulnerables y desprotegidos de la sociedad, en particular los pueblos indígenas.

Al ubicar la División de la Sociedad Civil en la recién creada Oficina de Recursos y Asociaciones Estratégicas se subrayó el empeño del PNUD en procurar y consolidar alianzas sustantivas con una gran variedad de asociados de la sociedad civil. Como las alianzas sustantivas se fundamentan en el contexto de las políticas, las asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil se desarrollan en estrecha colaboración con la Oficina de Políticas de Desarrollo y sus servicios de recursos subregionales (véase el anexo 3).

En el último decenio, las organizaciones de la sociedad civil de muchos países en desarrollo han ampliado considerablemente sus actividades, lo que les ha valido un importante reconocimiento y atención de parte de los donantes. Su surgimiento como protagonistas del cambio económico y social no afecta sus relaciones sólo con los gobiernos sino también entre ellas mismas. Dado el carácter amplio y altamente diferenciado de las organizaciones de la sociedad civil, la propia naturaleza del terreno es compleja e implica valores, experiencias e intereses múltiples. Los diversos papeles tal vez no siempre se complementen entre sí, por lo cual un marco de asociaciones estratégicas es fundamental, pero también puede transformarse en un ámbito cuestionado. Los mensajes de las organizaciones de la sociedad civil varían según su tipo y su ubicación, su preocupación y sus experiencias. Por ejemplo, las que trabajan con los grupos de base en generación de ingresos tienen prioridades diferentes de las que trabajan en relación con los derechos civiles y políticos o las que operan en el ámbito de las políticas mundiales o regionales. No todas las organizaciones de la sociedad civil cumplen la función de vigilantes, sino que muchas optan por trabajar como consultoras y asesoras de los gobiernos y la industria privada. Sobre todo, las organizaciones de la sociedad civil, cada vez más, tienen sus propias posiciones políticas firmes y están interesadas en comprometer a las instituciones multilaterales, como el PNUD, con las cuestiones mismas.

La voluntad de las organizaciones de la sociedad civil de comprometerse con el PNUD depende del compromiso recíproco de la organización. A nivel nacional, las organizaciones de la sociedad civil pueden solicitar el apoyo del PNUD mediante financiación, oportunidades de capacitación y medios de facilitar la interacción con el gobierno y otras entidades. Las comprometidas en cuestiones de derechos humanos tal vez procuren, en particular, que el PNUD asuma claras posiciones políticas. Las coaliciones y las redes mundiales tal vez pidan solidaridad, financiación flexible y acceso a los procesos de formulación de políticas del PNUD. Las diferentes organizaciones de la sociedad civil pueden ofrecer al PNUD diferentes lecciones y experiencias. La multiplicidad de las exigencias requiere que se comprenda claramente el propósito del compromiso y se negocie un programa para la asociación estratégica. También exige mecanismos y procesos mediante los cuales las realidades locales puedan incidir en las posiciones mundiales de promoción y viceversa (ISODEC/NSI 2000).

Estas consideraciones son imprescindibles para que el PNUD diversifique y profundice sus relaciones con la sociedad civil y, en particular, para que se embarque en una campaña mundial para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, aprobados por todos los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio del año 2000. Si bien las organizaciones de la sociedad civil aprueban que los ocho objetivos tengan plazos determinados, promueven diversos enfoques para alcanzarlos. Hacer posibles las diversas opciones de políticas y crear el espacio para las estrategias que los países impulsan y por las cuales asumen la responsabilidad es esencial para que el PNUD consiga el compromiso activo de las organizaciones de la sociedad civil lo cual, a su vez, es imprescindible para que los objetivos pasen de la retórica política al corazón de los debates nacionales y las prioridades del desarrollo.

Objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas

1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Luchar contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental
8. Establecer una asociación mundial en pro del desarrollo

Los 191 Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a cumplir con los objetivos antes del año 2015.

Los valores fundamentales en que se fundamenta la Declaración del Milenio son los siguientes:

1. Libertad
2. Igualdad
3. Solidaridad
4. Tolerancia
5. Respeto por la naturaleza
6. Responsabilidad compartida

Capítulo 1

Lucha contra la pobreza: posibles alternativas

El PNUD tiene una prolongada experiencia en la lucha contra la pobreza, especialmente en la formulación de planes y estrategias. En 1996, la organización lanzó la Iniciativa de Estrategias para la Pobreza, un programa con la participación de múltiples donantes encaminado a ayudar a los países a cumplir los compromisos contraídos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995. Desde entonces, el programa ha financiado actividades relacionadas con la pobreza en más de 100 países. Entre esas actividades, son fundamentales las de fomento de la capacidad y de creación de grupos de base. Sus elementos clave son las evaluaciones cualitativas de la pobreza, las encuestas de hogares, las estrategias de lucha contra la pobreza y los exámenes de los gastos del sector social (PNUD 2002).

En formas innumerables, estas tareas mundiales y nacionales se han basado en las organizaciones de la sociedad civil que ponen el acento en los derechos humanos, fundamentales en la lucha contra la pobreza. Las organizaciones de la sociedad civil cuestionan las políticas que no respetan las libertades y los derechos fundamentales, como el derecho a la educación, la salud y el agua potable, esenciales para una vida libre de pobreza. En los países con gobiernos que no se hacen responsables, las organizaciones de la sociedad civil han encontrado formas eficaces para resaltar las dimensiones humanas de la pobreza. Los grupos de la sociedad civil también han desempeñado un papel clave para poner en marcha soluciones que residen en las comunidades y las redes.

Una de las características constantes de las actividades llevadas a cabo por el PNUD para luchar contra la pobreza ha sido la potenciación de la sociedad civil movilizando a las organizaciones comunitarias, habilitando a los agentes competentes y formándolos como dirigentes y, en muchos casos, ayudando a los pobres a ayudarse a sí mismos. El objetivo estratégico, establecido en el *Informe sobre la Pobreza 2000* del PNUD, ha sido forjar una alianza entre el Estado y la sociedad civil con miras a reducir la pobreza. El Programa de Alivio de la Pobreza en el Asia Meridional y los planes de desarrollo por zonas en los Estados Árabes son dos ejemplos de programas recientes de lucha contra la pobreza que han ayudado a fomentar la capacidad de las organizaciones comunitarias para articular directamente las necesidades y prioridades de la población. El programa del Asia meridional, iniciado en 1996, ayudó a la población más pobre de seis países a integrarse en 3.500 organizaciones comunitarias. Una característica distintiva de su estrategia fue la potenciación de los miembros más pobres de una comunidad, especialmente las mujeres pobres (PNUD 2000).

Para promover presupuestos públicos y políticas macroeconómicas que favorecieran a los pobres, el PNUD ha facilitado la participación de los ciudadanos en los procesos presupuestarios nacionales, fomentando la creación de instituciones de la sociedad civil y habilitándolas. Por ejemplo, en Ghana, el Centro de Desarrollo Social Integrado ha instalado, con el apoyo del PNUD, el Centro de Formación en cuestiones

Recuadro 1 *La globalización y el trabajo de la mujer en la región de los países árabes*

El Centro de Capacitación e Investigaciones sobre la Mujer Árabe de Túnez ha realizado estudios sobre las repercusiones de la globalización en la mujer de la región de los países árabes.

En un informe sobre el desarrollo de la mujer árabe, el primero que se ha realizado, el centro observó que hay una tendencia hacia la feminización del desempleo. Está aumentando el número de mujeres que buscan empleo, aunque la mujer está sometida a limitaciones estructurales e ideológicas en lo relativo al trabajo. En la mayoría de los Estados Árabes, gran parte de la inversion extranjera va a sectores como los petroquímicos, los productos químicos y los materiales de construcción, en que predominan los hombres. Ni siquiera en los sectores de servicios vinculados a la reestructuración mundial, como las tecnologías de la información y las comunicaciones, el comercio y el turismo, existen beneficios importantes para las trabajadoras. La contracción del sector público de resultas de la reestructura económica ha afectado de manera desproporcionada a la mujer árabe que prefiere emplearse en este sector, donde encuentra mejores condiciones que en el privado.

En cuanto al trabajo por cuenta propia, en el informe se indica que la mujer prefiere el trabajo asalariado al trabajo independiente y la solicitud de préstamos, lo cual significa que los encargados de formular las políticas tal vez necesiten volver a pensar en la mejor utilización del microcrédito para el alivio de la pobreza de la mujer árabe. La educación no dota a la mujer de la idoneidad necesaria en un mercado que se globaliza, y el acceso de la mujer a las tecnologías de la información y las comunicaciones sigue siendo limitado. En general, el rendimiento de la educación de la mujer no satisface las expectativas.

El centro fue fundado en 1993 con el apoyo del PNUD, el UNFPA, y el Programa de los Países Árabes del Golfo para las Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (AGFUND). El informe, M*undialización y género: participación económica de la mujer árabe,* publicado en 2001 por el Centro de Capacitación e Investigaciones sobre la Mujer Arabe, el PNUD y AGFUND, contiene análisis, recomendaciones y 100 cuadros y gráficos en que se describe el fenómeno de la globalización y sus dimensiones de género en la región.

presupuestarias para que las organizaciones de la sociedad civil comprendan los presupuestos locales y nacionales y participen en la formulación de presupuestos con miras a promover la gestión democrática y la rendición de cuentas a la población pobre. Este centro se estableció luego de elaborar una metodología de formación en materia presupuestaria centrada en la gente en tres seminarios sobre presupuestación en favor de los pobres y sensible a las cuestiones de género. Para promover la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso presupuestario, el PNUD ha apoyado a los parlamentarios de Camboya para que celebren audiencias públicas y establezcan asociaciones con grupos de la sociedad civil.

Un seminario del PNUD, organizado con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) en 1999, reunió a organizaciones de la sociedad civil de diversos países para que examinaran las formas en que habían influido en los presupuestos nacionales para integrar la equidad y el género, y las cuestiones ambientales (PNUD 1999). El PNUD ha apoyado los intentos realizados por los gobiernos y la sociedad civil para que las políticas macroeconómicas fueran más participativas y más sensibles a las cuestiones de género. Las políticas y los gastos públicos pueden orientarse de formas que promuevan u obstaculicen la igualdad entre los géneros, y los “presupuestos sensibles a las cuestiones de género” pueden ser importantes instrumentos para que los gobiernos asuman su responsabilidad ante la mujer dando prioridad al gasto público que promueve la potenciación de la mujer y la igualdad entre los géneros.

En asociación con las organizaciones de la sociedad civil, el PNUD ha realizado investigaciones y ha ayudado a generar conciencia y apoyo para los presupuestos sensibles a las cuestiones de género como una contribución útil a las macro políticas sensibles a las cuestiones de género en diferentes países. También ha centrado los esfuerzos en elaborar más indicadores en función del género y datos desglosados por género como una prioridad a los efectos de la promoción y la elaboración de políticas. El apoyo del PNUD a los procesos presupuestarios participativos, por ejemplo en Filipinas, Malasia, Fiji y Nepal, ha promovido el análisis de género en la elaboración de políticas, incluso las políticas tributarias y de gastos.
La lucha contra la pobreza en las comunidades indígenas. A lo largo de los años, en los círculos dedicados a las cuestiones de desarrollo se ha reconocido cada vez más que la pobreza y la desigualdad se concentran en determinados grupos étnicos. Los estudios indican que los pueblos indígenas y otras minorías étnicas, raciales y lingüísticas tienden a ocupar una posición social y económica inferior con relación a la población general. La incidencia de la pobreza humana en la mayoría de las comunidades indígenas es, probablemente, la prueba más visible de la exclusión (acceso desigual a los recursos productivos y los servicios sociales básicos), cuando no verdadera discriminación. El PNUD ha emprendido numerosas iniciativas encaminadas a reducir la pobreza entre las comunidades indígenas.

El Programa para las Gentes de las Tierras Altas (HPP) elaborado en respuesta al Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004) abarcó cuatro países diferentes de la subregión del río Mekong – Camboya, República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam – donde la población indígena es, por lo menos, de 11 millones. Este programa de lucha contra la pobreza, ejecutado por la Oficina Regional del PNUD para Asia y el Pacífico, trabajó en estrecho contacto con las organizaciones de los pueblos indígenas y aplicó un enfoque participativo, descentralizado y ascendente al desarrollo de una zona habitada por pueblos indígenas. Estableció mecanismos y procedimientos para alentar el diálogo y el intercambio de experiencias e información sobre el desarrollo de los pueblos de las tierras altas a nivel regional, nacional y local entre el gobierno y las organizaciones de los pueblos indígenas. De resultas del programa, se reforzaron considerablemente las estructuras de apoyo y se contribuyó a la formulación de políticas.

Un segundo proyecto regional, basado en las experiencias derivadas del Programa para las Gentes de las Tierras Altas, centra nuevamente la atención en la pobreza en la mayoría de las comunidades indígenas, con los objetivos específicos de reforzar el diálogo sobre las políticas relativas a los derechos y el desarrollo sostenible. Al intercambiar experiencias entre los países participantes (Camboya, China, Filipinas, Tailandia y Viet Nam) y promover las buenas prácticas, se propone apoyar la participación plena y eficaz de los pueblos indígenas en el diálogo sobre políticas a todos los niveles. El proyecto aborda tres preocupaciones generales: la propiedad y el uso de la tierra y los recursos naturales y la ordenación del medio ambiente, la autonomía cultural (especialmente en lo que respecta al idioma y la educación) y la protección de la propiedad cultural e intelectual, y la participación en los procesos oficiales de adopción de decisiones del Estado.

La sociedad civil y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Dados los antecedentes del PNUD en las actividades nacionales de lucha contra la pobreza, muchos gobiernos se han acercado a las oficinas del PNUD en los países para pedir ayuda en relación con el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Este nuevo instrumento de políticas, que las Juntas Ejecutivas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial apoyaron en diciembre de 1999, está encaminado a servir como marco común para las intervenciones del Fondo y el Banco en los países de bajos ingresos que reciben asistencia en condiciones de favor.[2] La participación de la sociedad civil, como medio de propiciar la responsabilidad nacional por los proyectos y conseguir el apoyo político para los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, se considera esencial para el proceso, consulta nacional supervisada por el Banco y el Fondo, con las organizaciones de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales como interesados.

Los defensores de las políticas de la sociedad civil preocupados por el contenido de las políticas macroeconómicas nacionales y por quién se identifica con ellas creen que el PNUD tiene que desempeñar un papel fundamental, trabajando con los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil para suministrar el espacio para que se debatan políticas alternativas y apoyar el fomento de la capacidad en ambos sectores. Según el Sr. Charles Abugre del Centro de Desarrollo Social Integrado de Ghana, la sociedad civil tiene tres importantes objetivos: se deben cuestionar algunos marcos económicos básicos y velar por que las políticas beneficien efectivamente a los pobres, crear redes independientes y realizar evaluaciones más cualitativas que integren la vigilancia y el análisis de la pobreza. También opina que sería útil que el PNUD participara en las iniciativas de la sociedad civil para elaborar ideas alternativas.[3]

Para las organizaciones de la sociedad civil, que durante mucho tiempo han luchado con persistencia y eficacia contra la pobreza, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza constituyen una gran oportunidad para participar en la formulación de políticas, aparte del papel de prestación de servicios que se les asigna tradicionalmente. Gran parte del aporte de la sociedad civil está encaminado a garantizar que las estrategias vinculen explícitamente la lucha contra la pobreza a las medidas de alivio de la deuda.

Siendo el principal instrumento de política económica en los países muy pobres, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza ha generado, por el contenido y el proceso, encendidos debates y críticas a nivel nacional y mundial, y es el tema central de este capítulo. De acuerdo con la experiencia recogida hasta el presente, la participación de la sociedad civil en el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza ha sido desigual. Si bien se han realizado grandes esfuerzos para abrir las consultas a la sociedad civil, las organizaciones de la sociedad civil tienen plena conciencia de las tensiones existentes en un proceso exigido por las

[2] Comenzando por los 41 países clasificados como países pobres muy endeudados, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza se aplicará progresivamente a todos los países que reciben asistencia para el desarrollo internacional.

[3] Observaciones formuladas en la reunión del Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil (Nueva York, 16 y 17 de enero de 2002).

instituciones financieras internacionales pero del cual los gobiernos asumen la responsabilidad y la gestión (North-South Institute 2002). También hacen frente al desafío de la participación auténtica que responda a las necesidades de los grupos a los que representan, a diferencia de "dar participación" mediante consultas simbólicas, como medio de difundir la aceptación de políticas que son objeto de controversia. Las organizaciones de la sociedad civil del Sur, en particular, han señalado la ausencia de la voz de la mujer en la redacción de los documentos (Movimiento pro Desarrollo Mundial 2001). Como resultado del deficiente análisis de las cuestiones de género en la mayoría de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, faltan soluciones concretas legislativas y de política para la mujer y propuestas que aborden directamente las consecuencias de la desigualdad entre los géneros en la pobreza.

Resultados por oposición a participación. En el África central y oriental, el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil se han comprometido a sensibilizar a los interesados mediante foros, seminarios y talleres sobre la pobreza, reforzar la capacidad para vigilar los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, elaborar indicadores desglosados, información, capacitación y observatorios de la pobreza, y realizar encuestas y evaluaciones sobre la pobreza, especialmente a nivel de base.

Un examen reciente de este compromiso en la región, encargado por el servicio subregional de recursos del PNUD del África central y oriental, señaló una tensión básica entre el interés de los gobiernos en que se formulara rápidamente el documento de estrategia de lucha contra la pobreza para conseguir en breve tiempo el alivio de la deuda, y la exigencia de la sociedad civil de participar en un proceso amplio de diálogo con los gobiernos y los donantes sobre las cuestiones relativas a la lucha contra la pobreza (Inter-Africa Group 2002).

En el informe se formularon otras cuatro observaciones fundamentales. Primero, hay un consenso insuficiente entre las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y otros interesados sobre la eficacia de la participación, en lo referente a la profundidad y la amplitud del proceso, a quiénes incluye y el acceso a la información. Segundo, el compromiso del gobierno es fundamental para realizar consultas significativas, lo que ha llevado a una participación eficaz en el Camerún, el Chad y Uganda. Tercero, cuando los gobiernos ven la necesidad de realizar consultas con la sociedad civil, a menudo prefieren utilizar sus propias estructuras, a menudo limitando el compromiso directo de las organizaciones de la sociedad civil; por ejemplo, en Burundi, Etiopia y Rwanda, las consultas sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza se basaron en gran parte en las estructuras de los gobiernos con variados niveles y calidad de participación cívica. Cuarto, es absolutamente necesario fomentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para que tengan mayores repercusiones en la planificación, la ejecución, la vigilancia y la evaluación de las políticas.

En este sentido, la participación de la sociedad civil y su capacidad de vigilancia son dos elementos clave del compromiso entre el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil.

Algunas organizaciones de la sociedad civil que comienzan a participar en el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza creen que para que la participación sea determinante en la responsabilidad por los programas, hay dos factores que pasan a ser imprescindibles: la voluntad de los Estados para dar espacio a las voces de la sociedad civil y la cantidad de información a la que las organizaciones de la sociedad civil tienen acceso continuamente. Muchas tienen la preocupación de que todavía se excluye a las organizaciones de la sociedad civil de la real participación en el proceso, que muy raras veces está abierto a la población pobre. La participación verdadera depende de quién esté invitado de entre el público (por ejemplo, no sólo las ONG casi gubernamentales, sino también las organizaciones independientes).

Algunas organizaciones de la sociedad civil expresan su preocupación por la falta de un mecanismo que garantice que las prioridades de la sociedad civil se consideren seriamente. Incluso con amplia participación en el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, hay pocas garantías de que los grupos de la sociedad civil puedan participar en los procesos políticos nacionales ordinarios como los debates sobre los presupuestos (NSI 2002). Las organizaciones de la sociedad civil que procuran tener participación, a su vez, hacen frente a cuestiones como la representación, la información y la capacidad. Muchas de las que han participado han sido agrupaciones urbanas. En muchos países, las organizaciones de la sociedad civil carecen de experiencia en los procesos de planificación económica y de la capacidad necesaria para participar en exámenes detallados en un breve período de tiempo (Panos 2002).

El PNUD se enfrenta a un desafío doble en el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Por un lado, para cumplir su papel de proveedor de políticas alternativas a los gobiernos, la organización debe comprometerse a formular el documento cuando se le solicite. El compromiso significa que el PNUD utiliza sus propias ventajas tradicionales para alentar al país a asumir la responsabilidad por las tareas: por ejemplo apoya las consultas con la sociedad civil y vela por que los objetivos de reducción de la pobreza tengan la máxima prioridad en las políticas macroeconómicas, y que la asistencia técnica se utilice para ayudar a los países en desarrollo a elaborar opciones reales cuando procuran trazar sus propias estrategias de desarrollo (PNUD 2001a).

Al mismo tiempo, la prolongada relación establecida por el PNUD con la sociedad civil en el esfuerzo por reducir la pobreza significa que debe encontrar cómo garantizar que el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza respete la retórica y la realidad de la asunción de los programas como propios por los nacionales. Ha surgido una oportunidad en algunos foros clave, como las reuniones de los grupos consultivos, que ahora se celebran en los países en cuestión y no en París. “Así se da más peso a las opiniones nacionales, aunque más no sea porque pueden ser muchos más los participantes nacionales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil” dice el Sr. Ngila Mwase de la oficina del PNUD en Uganda. El PNUD procura mejorar la ejecución y la coordinación de las políticas para alcanzar determinados objetivos (especialmente los relativos al desarrollo humano) y aumentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados en los exámenes de las políticas

y en la vigilancia y la evaluación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

“A medida que revisamos los compromisos asumidos en relación con las estrategias de lucha contra la pobreza, debemos seguir mejorando este proceso con una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, mejores sistemas de información y un análisis más racional de las políticas,” dice la Sra. Diana Alarcón, asesora económica principal de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD. “El PNUD puede realizar una importante contribución fomentando la capacidad y ayudando a establecer sistemas de vigilancia y evaluación.”

Antes de 2001, los gobiernos de 85 países habían solicitado al PNUD que apoyara las estrategias de lucha contra la pobreza. El PNUD también apoyó los foros de la sociedad civil y ayudó a capacitar a las organizaciones para que realizaran su aporte a las estrategias de lucha contra la pobreza en varios de esos países, incluidos Azerbaiyán, Bolivia, Burundi, China, la India, Kazajstán, Suriname y el Yemen. De los 85 países, en 68 se elaboraban documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y, en muchos de ellos, el PNUD ayudó a impulsar la participación de la sociedad civil y las tareas de promoción. Por ejemplo, en Nicaragua, el PNUD se concentró en facilitar el diálogo sobre políticas entre la sociedad civil y el Gobierno en el marco de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. La oficina en el país facilitó las consultas a nivel local entre las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las autoridades municipales y las organizaciones de base comunitaria. El PNUD también ayudó a introducir las cuestiones ambientales y de género en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Algo similar ocurrió en Moldova, donde el PNUD procuró proporcionar foros a las organizaciones de la sociedad civil en que pudieran formular estrategias nacionales y locales junto con otros asociados en el desarrollo (PNUD 2002a).

El desafío para la organización consiste en relacionar el marco de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza con otros instrumentos para apoyar las tareas nacionales de lucha contra la pobreza, como los informes nacionales del PNUD sobre desarrollo humano, los nuevos informes nacionales que concretamente vigilan los progresos realizados en relación con cada uno de los objetivos de desarrollo del Milenio, las evaluaciones comunes para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En particular, los informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, que se consideran evaluaciones bien concebidas desde el punto de vista estadístico, pueden servir de base para determinados instrumentos normativos fundamentales como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y los presupuestos nacionales.

Las asociaciones del PNUD con la sociedad civil en el proceso de las estrategias de lucha contra la pobreza han variado de país a país. Está claro que el proceso mismo no puede crear una participación significativa de la sociedad civil en los países en que las organizaciones de la sociedad civil no tienen ya una base sólida. Por ejemplo, el compromiso cívico en el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza ha tenido una eficacia asombrosa en Uganda, donde las organizaciones de la sociedad civil ya están reconocidas como asociadas en la formulación de políticas. En

la estrategia de lucha contra la pobreza no se habían incluido las cuestiones del empleo ni de la seguridad hasta que las organizaciones de la sociedad civil promovieron su inclusión, en un proceso facilitado por el PNUD (véase el Perfil asociativo 1).

Perfil asociativo 1 Influir en el debate sobre la pobreza en Uganda

En 1997, Uganda lanzó un plan de acción de erradicación de la pobreza, que se reforzó cuando, en 1998, se redujo la cuota de deuda del país en el marco de la iniciativa relativa a los PPME. El plan sirvió de base para los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, lo que permitió que, en mayo de 2000, Uganda cumpliera los objetivos planteados en relación con la iniciativa reforzada en favor de los PPME. El proceso fue de carácter consultivo e incluyó evaluaciones participativas de la pobreza en 36 comunidades rurales y urbanas, para ubicar las perspectivas de los pobres en el primer plano del proceso de planificación, dice el Sr. Ngila Mwase de la oficina del PNUD en Uganda. Las comunidades hicieron mucho hincapié en la seguridad y el agua, por lo que estos temas adquirieron relevancia en el plan de acción revisado y en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

Uganda Debt Network, una coalición de grupos de la sociedad civil que realiza tareas de promoción, asumió el liderazgo de la participación de la sociedad civil en el proceso del Plan de Acción para Erradicar la Pobreza/documento de estrategia de lucha contra la pobreza, luego de una reunión organizada en enero de 2000 por los grupos de la sociedad civil con funcionarios del Banco Mundial, en la que participaron más de 45 organizaciones de la sociedad civil.

Como resultado del compromiso de la sociedad civil, se insiste mucho más en el empleo y, en la lista de cuestiones críticas, ahora se lo ubica al lado de la estabilidad macroeconómica. El informe nacional sobre desarrollo humano de 2000, apoyado por el PNUD, se concentró en el empleo como tema principal. Los debates sobre el informe ofrecieron un foro en que los encargados de formular las políticas pudieron examinar la creación de empleo y aspectos conexos como la eliminación del monopolio público de la Caja Nacional de Seguridad Social (Grupo interafricano 2002).

El PNUD apoyó la participación de la sociedad civil en la reunión de mayo de 2001 del grupo consultivo (Foro de ONG de Uganda 2001). Los donantes pidieron a la organización que unificara las observaciones de los donantes sobre el informe del Gobierno sobre la situación de la pobreza. El Sr. Daouda Toure, Representante Residente del PNUD, vio en ello la oportunidad de invitar a la sociedad civil a comunicar sus reacciones sobre el informe. De esa forma los ugandeses comprometidos aportarían sus críticas sobre los progresos y los obstáculos.

En la reunión de mayo de 2001, el Sr. Warren Nyamugasira del Foro de ONG de Uganda presentó la evaluación de la sociedad civil sobre el informe del estado de la pobreza. El foro reconoció que el Gobierno había adoptado varias medidas para luchar contra la pobreza, en particular, había eliminado la recuperación de costos en los servicios de salud pública y había adoptado medidas para aumentar la matrícula en las escuelas primarias, y lo encomió por alentar el establecimiento de asociaciones y la participación de los interesados. Pero tal vez las cifras oficiales no reflejen las verdaderas mejoras en la calidad de vida de los pobres, por ejemplo los efectos del desempleo entre las mujeres, los jóvenes egresados y las personas con discapacidad. Además, el Sr. Nyamugasira observó que la tasa de deserción escolar era alta, los ahorros de los hogares eran magros, incluso en comparación con otros países del África subsahariana, y la esperanza de vida seguía siendo baja. Advirtió que no convenía abrir completamente la economía antes de que fuera oportuno, a riesgo de que se sofocara la

Construir puentes para el diálogo y la confianza. En Zambia, el PNUD está ayudando a fomentar la capacidad – y la confianza – para hacer posible la colaboración entre la sociedad civil y el Gobierno. Se ha establecido una fuerte asociación con la coalición Sociedad Civil de Lucha contra la Pobreza que se formó después de una reunión del grupo consultivo de 2000 y reúne a organizaciones de la sociedad civil, iglesias, empresas, entidades profesionales, sindicatos e instituciones académicas.

Desde el principio, el PNUD contribuyó con la labor de la coalición fomentando la capacidad en materia de negociación y solución de conflictos, lo que sirvió para reducir la tensión entre la sociedad civil y el Gobierno en las primeras etapas del proceso. También organizó sesiones de capacitación en actividades participativas de vigilancia y evaluación de la pobreza, dice Vinetta Robinson de la oficina del PNUD de Zambia. La coalición celebró audiencias sobre la pobreza en las provincias más pobres, que sirvieron de base, al igual que la investigación y las mesas redondas celebradas en Lusaka, para su contribución a los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. También tuvo la oportunidad de intercambiar experiencias en el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza con Angola, Lesotho, Uganda, y la República Unida de Tanzanía.

La coalición elaboró un documento de estrategia de lucha contra la pobreza desde la perspectiva de la sociedad civil y lo presentó en un foro en que participó el Ministro de Finanzas. Gran parte del documento se incorporó en el documento nacional de estrategia de lucha contra la pobreza, aprobado por el Gabinete en abril de 2002 y confirmado en junio por las Juntas Ejecutivas del Banco Mundial y el FMI.

Para promover la comprensión nacional de las orientaciones normativas del documento de estrategia de lucha contra la pobreza, la coalición, con el apoyo del PNUD, redactó una versión sencilla para un público más amplio que proyecta traducir a los idiomas locales. Ha celebrado dos sesiones de capacitación con nuevos miembros del parlamento y los principales partidos políticos para sensibilizarlos respecto de las cuestiones contenidas en el documento. En junio de 2002, la Asociación de Estudios de Economía de Zambia, miembro de la coalición, celebró el primero de los cinco foros de desarrollo programados, con el apoyo del PNUD, para lanzar la versión final del documento de estrategia de lucha contra la pobreza.

Hacer responsables a los gobiernos. En Etiopía, donde las organizaciones de la sociedad civil tienen amplia experiencia en vigilar y evaluar los procesos presupuestarios del Gobierno como forma de ejercer presión para que se mejoren los servicios y se evalúen sus programas de lucha contra la pobreza, los grupos consideran que los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza plantean un nuevo desafío para la sociedad civil. Observan que, en gran medida, los documentos establecen perspectivas, más que entrar en detalles sobre la asignación de partidas presupuestarias, lo que significa que son pocas las promesas concretas que hay que vigilar. Por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil deben encontrar formas innovadoras de vigilar el compromiso, como medir la prestación de servicios y diseñar indicadores para calibrar la reducción de la pobreza.

La oficina del PNUD en Etiopía está colaborando con las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno en una iniciativa de vigilancia interesante. Está apoyando al Instituto Etíope de Economía y Políticas, organización independiente de la sociedad civil, en el diseño de un boletín de calificaciones para evaluar determinados servicios gubernamentales basándose en la experiencia de los clientes. En el boletín se califican los servicios según la disponibilidad, la calidad, el uso, la satisfacción, la eficacia de los mecanismos de solución de reclamos por problemas de corrupción o de gastos ocultos para el usuario resultantes de un servicio deficiente. El objetivo general del boletín, según la Sra. Nigist Mekonnen de la oficina del PNUD en Etiopía, es apoyar la vigilancia del proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y otros, incluso la presentación de informes relativos a los progresos realizados para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, a fin de señalar las lagunas y las necesidades con miras a la asistencia de los donantes.

El boletín se elabora en consulta con el Gobierno, que dirige las tareas, los servicios públicos y el sector voluntario. Para que el método se aplique y sea sostenible, el PNUD ha establecido un grupo de trabajo compuesto de representantes del Gobierno, organizaciones de las Naciones Unidas, otros donantes y organizaciones de la sociedad civil, con miras a realizar el seguimiento y llegar a un consenso sobre las conclusiones.

En el Yemen, un programa comunitario apoyado por el PNUD para la lucha contra la pobreza llegó a la conclusión de que los indicadores nacionales de la pobreza no servían para medir los progresos a nivel comunitario; por lo que era necesario diseñar indicadores en las primeras etapas de esos proyectos. El programa, que abarcó cinco zonas ecológicas del Yemen, trabajó directamente con organizaciones comunitarias para integrar eficazmente los recursos naturales, humanos y sociales. Las comunidades consiguieron los fondos correspondientes de donantes para crear 649 nuevos empleos con 4.395 beneficiarios. En el documento nacional de estrategia de lucha contra la pobreza se utilizó un estudio sobre esa experiencia. Entre 1998 y 2001, se establecieron 24 organizaciones comunitarias. De un total de 8.206 miembros, 1.817 eran mujeres.

No obstante sus imperfecciones, en muchos países, el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza ha llevado a que los gobiernos comprendan de manera nueva la pobreza y sus causas, y a que se establezcan mejores relaciones con la sociedad civil. Los gobiernos han permitido que los presupuestos y los gastos se sometan a un mayor examen del público, y las organizaciones de la sociedad civil han aprendido nuevas formas de trabajar en conjunto (Panos 2002). Aunque siguen cuestionando el alcance de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y redefiniendo los términos de su compromiso, las organizaciones de la sociedad civil reconocen que se trata de un espacio para definir políticas demasiado importante como para desatenderlo. Es fundamental que el compromiso continúe ya que los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza encierran posibles oportunidades en muchos niveles: para que los gobiernos negocien estrategias de lucha contra la pobreza (en lugar de aceptar recetas externas); para que las organizaciones de la sociedad civil consigan intervenir en el proceso de elaboración de políticas; y para que

los donantes y los organismos de las Naciones Unidas vuelvan a evaluar su función y su responsabilidad en las tareas nacionales de lucha contra la pobreza.

Recuadro 3 *Del consenso a las políticas: el caso de Sierra Gorda*

La Reserva de Sierra Gorda en el oriente de México tiene ecosistemas bien conservados que cubren 253.000 hectáreas (el 66% de la reserva). Pero su población de unos 100.000 habitantes vive en la extrema pobreza como consecuencia de una combinación de factores, como las prácticas agrícolas inadecuadas, la falta de empleo y la ausencia de industrias.

Durante varios años, el Grupo Ecológico de Sierra Gorda ha trabajado con maestros, estudiantes, padres, campesinas, pequeños propietarios y autoridades federales, estatales y locales para conservar y regenerar esta reserva natural. Casi una cuarta parte de la población ha participado por lo menos en una actividad de grupo y muchos de ellos han ofrecido su tiempo voluntariamente. La comunidad señaló los principales problemas socioeconómicos y ambientales basándose en información oficial y propuso soluciones. Los debates sobre este análisis formaron la base de un informe conjunto sobre el desarrollo sostenible local.

En 1997, como resultado de estas tareas, se emitió un decreto por el que se establecía la Reserva de la Biosfera de Sierra Gorda. Por primera vez el consenso local sirvió de base para un decreto federal en que se estableció una reserva de la biosfera, la categoría más alta de zonas naturales protegidas del país.

El paso siguiente fue diseñar un programa para administrar la reserva que garantizara un mejor nivel de vida. Capacidad 21 aportó financiación y dio apoyo técnico para 18 talleres con la participacion de las comunidades locales, para 64 reuniones encaminadas a crear consenso, y más de 120 asambleas comunitarias en que se evaluarían los peligros y las necesidades de gestión. Algunas instituciones multilaterales de financiación se interesaron en apoyar el programa, y se han conseguido fondos por 6,7 millones de dólares del fondo para el medio ambiente mundial y otras fuentes. Mientras tanto, 40 organizaciones de la sociedad civil se han capacitado en metodología participativa para adaptarla en sus regiones, lo que representa un buen augurio para las estrategias sociales de conservación en otras zonas protegidas de México.

Capítulo 2

Desarrollo sostenible: las comunidades encabezan las asociaciones

La Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 fue un acontecimiento decisivo para las organizaciones de la sociedad civil, y señaló el ingreso de estas organizaciones la promoción internacional y las negociaciones intergubernamentales, y el comienzo de su influencia sin precedentes en este campo. Según el Sr. Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, "En Río, la sociedad civil llevó a cabo algo parecido a una revolución, y la comunidad internacional adquirió mucha fuerza con ello" (Naciones Unidas 2002). Diez años más tarde, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, las organizaciones de la sociedad civil encabezaron la lucha para preservar los principios del Programa 21, el Programa de Acción de Río. El desafío era enorme. En el decenio transcurrido, la liberalización del comercio y las finanzas habían avanzado a gran ritmo y provocado una crisis en la aplicación de los objetivos fijados en Río.

Embarcándose en incansables campañas, las organizaciones de la sociedad civil lograron éxitos en dos cuestiones críticas y controvertidas. Primero, velaron por que en la Cumbre se preservara el principio central de Río de "responsabilidades comunes pero diferenciadas", que reconoce el papel de los países desarrollados en el apoyo a las iniciativas en pro del desarrollo sostenible en el Sur. Segundo, en las calles y las salas de negociaciones, las organizaciones de la sociedad civil promovieron los "derechos de la gente, no de las empresas", lo que llevó al reconocimiento, en la declaración final de la Cumbre, no ya de la responsabilidad social de las empresas sino de la necesidad de que éstas rindieran cuentas por las repercusiones sociales y ambientales de sus actividades. "El éxito de esta campaña de la sociedad civil fue uno de los pocos aspectos brillantes de una cumbre que, por lo demás, fue decepcionante," dijo el Sr. Martin Khor de la Red del Tercer Mundo.

De enorme importancia para los pueblos indígenas de todo el mundo fue la reafirmación de la declaración política de la Cumbre sobre "el papel vital de las poblaciones indígenas en el desarrollo sostenible". Era la primera vez que en un documento de las Naciones Unidas se hacía referencia, sin reservas, a "los pueblos indígenas" (en plural). "Las Naciones Unidas han dado un paso fundamental en la definición de los derechos de los pueblos indígenas y en conferirles el mismo respeto que a otros pueblos del mundo," dijo la Sra. Victoria Tauli-Corpuz de la Fundación Tebtebba. Fue una importante victoria de las organizaciones de los pueblos indígenas que habían trabajado mucho para promover los temas de los derechos de los indígenas en la Cumbre y en otros ámbitos.

Con el telón de fondo de negociaciones difíciles y debates espinosos, en la Cumbre de Johannesburgo se llevaron a cabo estimulantes foros en que se intercambiaron enseñanzas y se reconocieron las iniciativas eficaces en pro del desarrollo sostenible. En esas reuniones se demostró que no importa cuán complejos sean los desafíos mundiales para lograr un crecimiento ecológicamente sostenible, un principio fundamental del desarrollo sostenible sigue siendo tan cierto como hace dos décadas: las comunidades son la clave. "La pobreza se erradica familia por familia, comunidad

por comunidad. Y las comunidades son la fuerza vital que impulsa el desarrollo sostenible," dijo el Sr. Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD en el "Kraal Comunitario", un espacio de diálogo entre comunidades creado por el PNUD en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en amplia asociación con las principales organizaciones de la sociedad civil. Los participantes hicieron hincapié en que las comunidades debían ser protagonistas y no sólo receptoras, y en que las organizaciones de base comunitaria estaban muy interesadas en integrar asociaciones proactivas con los gobiernos nacionales. La evaluación de los progresos hacia el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular, tiene el potencial de generar diálogos nacionales y mejorar las relaciones con los gobiernos nacionales (véase el recuadro 2).

Recuadro 2 *Cuando las comunidades marcan la senda*

A pesar de las enormes contribuciones que las organizaciones de la sociedad civil han hecho para que el mundo comprenda mejor el desarrollo sostenible, en general, nadie tiene menos voz en las cumbres internacionales que las propias comunidades. En Johannesburgo, por primera vez, sus voces se escucharon en importantes foros sobre políticas. De la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible surgió el mensaje central de que las comunidades desempeñan un papel vital en el desarrollo sostenible.

Por ejemplo, en el Kraal Comunitario de la aldea Ubuntu, los líderes comunitarios interactuaron con los encargados de formular las políticas de los gobiernos y los organismos de desarrollo y con las organizaciones de la sociedad civil y los medios de difusión. El kraal, un espacio comunitario creado por el PNUD, del que son anfitriones unos 100 representantes de comunidades de los países en desarrollo, fue concebido y administrado para facilitar esa interacción y compartir las experiencias y enseñanzas entre las comunidades locales.

Con el objetivo de impartir enseñanzas, en el kraal se organizó una Academia Popular sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, coauspiciada con la Red internacional de organizaciones femeninas populares (GROOTS). La academia reunió a más de 70 representantes de comunidades pobres en un taller de cinco horas en el que se intercambiaron estrategias de movilización de las redes locales y la energía de las comunidades con miras a alcanzar los objetivos.

Según la Sra. Sandy Schilen, coordinadora mundial de GROOTS, las comunidades tienen la creatividad, la capacidad y la base de población necesarias para crear asociaciones innovadoras en que se combinen enfoques ascendentes y descendentes. GROOTS es una red mundial de grupos autónomos de mujeres del Norte y el Sur, que trabaja con el programa de pequeñas donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial para poner en práctica políticas de base amplia impulsadas por la comunidad.

La Sra. Sheela Patel, Directora de la Society for the Promotion of Area Resource Centres (SPARC), mencionó tres elementos clave para promover los objetivos de desarrollo del Milenio. "El programa del desarrollo sostenible debe impulsarse desde el nivel local, los pobres deben participar en todas las instancias de la adopción de decisiones, y los investigadores y los organismos mundiales deben escuchar lo que las comunidades dicen e incorporarlo." SPARC, miembro de GROOTS basado en Mumbai (India), ha organizado redes de personas que viven en asentamientos informales a fin de proporcionar saneamiento a la población pobre de la ciudad con la participación activa de la mujer en las políticas y los programas.

Los participantes también abogaron enérgicamente por un papel central para la mujer en la realización de los objetivos. “Las mujeres están en una posición inigualable en el centro de la familia y la comunidad; asumen responsabilidades y riesgos, y están abiertas a aprender de los errores,” dijo la Sra. Solome Mukisa, Directora de la Organización Comunitaria de Uganda para el Bienestar de la Infancia, y fundadora del Foro para la Mujer en la Democracia. Los encargados de formular las políticas deben concretar oportunidades para consultar con las mujeres y para que ellas se ocupen de la aplicación y la evaluación. La Federación Sudafricana de las Personas Sin Hogar, que tiene ahorros por más de 9 millones de rand, está construyendo viviendas para las personas sin techo, luchando contra la pobreza donde no puede llegar el gobierno. Rose, miembro de la federación, afirmó que las organizaciones de pobres, y dentro de éstas las federaciones de mujeres, tienen suficientes calificaciones para supervisar el desarrollo de la campaña en pro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

En las actividades de lucha contra la pobreza, según el Sr. Marcial Arias, Director de la Alianza Internacional de los Pueblos Indígenas y Tribales de los Bosques Tropicales, "una talla no le va a todos". Instó al PNUD a que, al aplicar los objetivos de desarrollo del Milenio, tuviera en cuenta las visiones del desarrollo de los pueblos indígenas, y sus conocimientos y prácticas sostenibles que durante siglos han sido fundamentales para preservar el medio ambiente.

El Sr. Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD dijo que el Programa debe trabajar a nivel de los gobiernos para que la función de éstos no se limite a habilitar a las comunidades. “Si utilizamos las mismas viejas recetas del desarrollo, no vamos a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio antes de 2015. Debemos reconocer los éxitos notables que se han logrado en todo el mundo a nivel de las comunidades y ver cómo las actividades que éstas llevan a cabo pueden reproducirse en otras partes.”

La Sra. Anna Tibaijuka, Directora Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), dijo que las asociaciones con los grupos comunitarios y las redes de mujeres como la Comisión Huairou son decisivas para progresar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en el próximo decenio.

La ceremonia de entrega del Premio Ecuatorial fue otro acontecimiento popular estimulante organizado por el PNUD para compartir experiencias y reconocer los logros y los éxitos de las iniciativas de desarrollo sostenible con base comunitaria. De 420 grupos comunitarios designados para recibir el premio de 77 naciones de la franja ecuatorial, 60 miembros de comunidades de 27 finalistas fueron invitados a concurrir a Johannesburgo para recibir el Premio Ecuatorial 2002, auspiciado por el PNUD y otros asociados en el desarrollo. Siete iniciativas comunitarias de Belice, el Brasil, Costa Rica, Fiji, Kenya, Malasia y la República Unida de Tanzanía ganaron el premio por un monto de 30.000 dólares. Los otros 20 finalistas no volvieron a casa decepcionados, pues The Nature Conservancy anunció que entregaría un premio equivalente a cada uno de ellos.[4]

Entre los ganadores se encontraba la Locally-Managed Marine Area Network de Fiji, que ha triplicado la captura protegiendo los viveros marinos esenciales. La red ha crecido. Ahora abarca comunidades de seis distritos, y cubre el 10% del litoral marítimo, demostrando fehacientemente a los gobiernos nacionales que los criterios locales pueden servir de base a las políticas nacionales. La Asociación de Nativos de Manambolo de Madagascar ha

[4] La lista de los finalistas figura en http://www.undp.org/equatorinitiative/secondary/awards.htm

adoptado un sistema autóctono de uso de la tierra llamado Dina, para recuperar creativamente el control de sus recursos y ayudar a preservar la riqueza en especies de los bosques y pantanos del Valle de Manambolo.

"Las enseñanzas impartidas por estas comunidades durante la Cumbre servirán de base para proseguir nuestra labor," dijo el Sr. Sean Southey, Director del Programa del PNUD de la Iniciativa Ecuatorial. "Hay muchas formas ingeniosas y eficaces mediante las cuales las comunidades indígenas y otras comunidades locales hacen frente a los desafíos de la pobreza extrema y las amenazas a la biodiversidad."

La Academia Popular y los premios de la Iniciativa Ecuatorial fueron acontecimientos que demostraron, en plena Cumbre Mundial, que hoy la población de los países más pobres está atendiendo sus propias necesidades básicas mientras conserva los recursos de los que depende su propia supervivencia y la de todos los demás. Recordaron a los delegados de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil que la esencia de la Cumbre no era sólo negociar cuestiones difíciles, sino también demostrar lo que puede lograrse con asociaciones que funcionen.

El PNUD ha afinado sus enfoques del desarrollo sostenible a nivel comunitario en más de dos décadas de experiencia en 180 países. Gran parte del trabajo se ha hecho mediante programas de pequeñas donaciones, enfoque propuesto por el PNUD en el decenio de 1980 para demostrar que con financiación por montos pequeños se puede habilitar a las comunidades para que realicen actividades que integren las preocupaciones económicas, sociales y ambientales. La Iniciativa Ecuatorial, el Fondo de la Iniciativa Local para el Medio Ambiente Urbano (LIFE) y el programa de pequeñas donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) se han basado en el dinamismo y la fortaleza inherente de las estrategias comunitarias para el desarrollo sostenible. Varias de estas iniciativas de base comunitaria para reducir la pobreza y preservar la biodiversidad han dado resultados extraordinarios. En el mismo sentido, la participación de las comunidades en la planificación y la administración de las grandes ciudades de Asia ha dado lugar a la elaboración de estrategias eficaces para mejorar la calidad de vida de la población pobre (véase el Perfil asociativo 2).

Al mismo tiempo, el PNUD ha velado por que la sociedad civil tenga voz en los planes de acción nacionales en materia ambiental, para que las experiencias comunitarias puedan dimensionarse y lograr mayores repercusiones, e impulsar cambios en las políticas (véase el recuadro 3).

Aprovechamiento de la energía renovable. En la India, el PNUD está apoyando algunas actividades de vanguardia de organizaciones de base a fin de dimensionar los enfoques comunitarios de aprovechamiento de la energía renovable, una de las prioridades fundamentales de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. El Centro de Investigación en Trabajo Social, también conocido como Barefoot College (Colegio de los Descalzos), de Tilonia (Rajastán) formará una asociación de colaboración con el PNUD y el Gobierno de la India en un programa destinado a demostrar el papel fundamental de la energía renovable en la erradicación de la pobreza y la creación de medios de vida sostenibles para las comunidades de bajos ingresos.

El programa por 3 millones de dólares, que se llevará a cabo durante cuatro años (2003 a 2007), abarcará 250 aldeas de diferentes zonas ecológicas de colinas, montañas, desiertos y llanuras en 13 regiones de nueve Estados. Ingenieros solares "descalzos", campesinos y campesinas semi-alfabetizados que se han capacitado para construir, instalar y mantener unidades solares fijas y faroles encendidos con energía solar, llevarán la electricidad solar a 6.000 hogares. Se establecerá un centro de capacitación para ingenieras solares descalzas. También se ha previsto llevar a cabo proyectos impulsados por la comunidad para recoger agua de lluvia en regiones con frecuentes sequías, consistentes en instalar 100 estructuras de cosecha de agua de lluvia en 100 escuelas y cavar a mayor profundidad 100 estanques de las aldeas para recoger el agua de lluvia.

Según el Sr. Bunker Roy, Director del Barefoot College, "esta asociación es diferente, porque centrándose en la lucha contra la pobreza y los medios de vida sostenibles, el proyecto se procurará, sobre todo, mejorar la capacitación, generar empleo y fomentar la confianza y la autoestima con miras no sólo a que la comunidad sea autosuficiente, sino también a que se mejore visiblemente la calidad de vida."

En un reciente seminario nacional sobre electrificación de las aldeas con energía renovable, las ingenieras solares descalzas de varios Estados, que habían llevado la electricidad solar a sus propias aldeas, señalaron que el enfoque que utilizan es el único que puede reproducirse a bajo costo y a gran escala. Se sustenta en la creencia de la comunidad de que las políticas del Gobierno deben incluir la preparación de la comunidad antes de que en las aldeas se introduzca ninguna tecnología de energía solar o de microhydel. El Barefoot College y las comisiones de las aldeas llevarán a cabo el proyecto en un esfuerzo planificado, administrado y controlado por la comunidad, teniendo como facilitadores al PNUD y el Gobierno de la India.

Pequeñas donaciones para alternativas de desarrollo experimentales. Una ventaja singular de los programas de pequeñas donaciones del PNUD es una estructura de gestión descentralizada que delega la adopción de decisiones en comités de gestión nacionales de base amplia.[5] En general, cada comité está compuesto de representantes de las organizaciones de la sociedad civil (la mayoría), el Gobierno, los expertos y la oficina del PNUD en el país. La integración es voluntaria, y los miembros aportan sus conocimientos y sus redes, y velan por que las operaciones satisfagan los criterios convenidos y sean viables desde el punto de vista ambiental, técnico, social, político y económico en el contexto nacional.

Con la Iniciativa Ecuatorial, los grupos comunitarios de países tan dispares como el Brasil, la India, México y la República Unida de Tanzanía están utilizando sus recursos biológicos de manera sostenible para mejorar sus medios de vida, en materia de alimentos, medicinas, o generación de ingresos. Aprovechando estas iniciativas comunitarias locales, la Iniciativa Ecuatorial, un programa ejecutado en asociación con el PNUD, está trabajando para crear un movimiento mundial de lucha contra la pobreza

[5] El sector de pequeñas donaciones del fondo para el medio ambiente mundial y el Fondo de la Iniciativa Local para el Medio Ambiente Urbano (LIFE) son mecanismos de financiación administrados por la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD.

impulsando las asociaciones comunitarias para conservar la biodiversidad en la franja ecuatorial, donde se encuentra la mayor concentración de riqueza biológica y la población más pobre del mundo.[6]

En la República Unida de Tanzanía, un pequeño proyecto financiado por LIFE en Mwaloni para mejorar la infraestructura y los servicios en su principal mercado llevó al establecimiento de asociaciones entre el consejo municipal local, pequeños comerciantes y una cooperativa de comerciantes de pescado. Lo que es más importante, la iniciativa aumentó el capital social de las organizaciones de base comunitaria y su capacidad para influir en las autoridades locales y en las iniciativas y las políticas nacionales. En todo el mundo, los proyectos de LIFE tienen por objetivo promover el diálogo entre los grupos comunitarios e impulsar a los actores locales para que trabajen en conjunto en la solución de los problemas de la comunidad, con el objetivo último de ampliar la participación de los ciudadanos en la gestión local.

El programa de pequeñas donaciones del FMAM fue establecido cuando se celebró la Cumbre Mundial de 1992. Concede donaciones directamente a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, reconociendo su papel central como recurso y como base en las preocupaciones relativas al medio ambiente y el desarrollo. "Estamos convencidos de que con pequeñas sumas, las comunidades locales pueden realizar actividades, sin depender de las intervenciones de los expertos, que marcarán una diferencia considerable en sus vidas y su medio ambiente, además de tener beneficios mundiales," dice la Sra. Sarah Timpson, Directora del Programa de Pequeñas Donaciones. Se han financiado más de 3.200 proyectos, que abarcan las esferas temáticas del FMAM de la conservación de la biodiversidad, la mitigación del cambio climático, principalmente promoviendo los sistemas de energía renovable y la eficiencia energética y protegiendo las aguas internacionales. Actualmente, el PNUD ejecuta el programa en nombre del FMAM en 63 países, que en su totalidad han ratificado los convenios ambientales para los cuales el FMAM es el agente de financiación.

Se hacen llamados al mayor número posible de organizaciones de la sociedad civil para que presenten propuestas y formulen criterios. El programa promueve la formación de asociaciones entre las organizaciones para que complementen la capacidad de unas y otras. Por ejemplo, las organizaciones que se dedican a la defensa del medio ambiente pueden estar muy bien calificadas para tratar las cuestiones ambientales pero tienen poca experiencia en el trabajo con las comunidades pobres, mientras que las organizaciones comunitarias tal vez no entiendan plenamente las repercusiones de sus actividades en el medio ambiente. La colaboración en un proyecto desarrolla la capacidad de cada una de ellas. En varios países, el programa trabaja con asociados internacionales como la Unión Mundial para la Naturaleza y el Fondo Mundial para la Naturaleza, que dan apoyo técnico a los beneficiarios locales de las donaciones. El programa apoya a las organizaciones de la sociedad civil y a las instituciones académicas para que formen a los interesados en la redacción de las solicitudes. También concede pequeñas donaciones para

[6] La Iniciativa Ecuatorial es una asociación del PNUD con BrasilConnects, el Gobierno del Canadá, International Development Research Centre, World Conservation Union, The Nature Conservancy, the Television Trust for the Environment y la Fundación pro Naciones Unidas.

planificación a los grupos que hayan presentado proyectos prometedores, y apoya el fomento de la capacidad mientras dura la ejecución.

Conservación del conocimiento indígena. Uno de los intereses principales de los programas del PNUD para el desarrollo sostenible es que se reconozcan y se promuevan los bienes y el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas (como los ecosistemas terrestres y marinos, las medicinas naturales que se encuentran en las plantas y los insectos, las variedades de plantas cultivadas y la cría de animales). El Indigenous Knowledge Programme (1996-1999) estaba dirigido a proteger la propiedad intelectual indígena fomentando la capacidad de las organizaciones de los pueblos indígenas y apoyando los proyectos formulados y ejecutados por ellas.

En su compromiso con los pueblos indígenas a nivel nacional, el PNUD adopta un enfoque holístico, integrando las iniciativas de prevención y solución de conflictos con la erradicación de la pobreza, la conservación del medio ambiente y la revitalización cultural. Estas asociaciones – por ejemplo en Bolivia, Honduras y Filipinas – procuran aumentar la participación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas, velar por la coexistencia de sus sistemas económicos, culturales, y sociopolíticos con otros, y fomentar la capacidad de los gobiernos para elaborar políticas y programas más inclusivos.

Un objetivo fundamental del programa de pequeñas donaciones es intercambiar las enseñanzas de las estrategias comunitarias que han tenido éxito entre las organizaciones de base comunitaria, los gobiernos anfitriones, los organismos de ayuda al desarrollo y otros que trabajan a escala regional o mundial. En Viet Nam, el reconocimiento de los beneficios de las medicinas tradicionales condujo a la concertación de acuerdos de colaboración entre asociados comunitarios, científicos y gubernamentales, en un proyecto para la conservación y el uso sostenible de las plantas medicinales indígenas. Lamentablemente, muchas de las más de 3.000 especies de plantas medicinales corren peligro de extinción debido a la deforestación y la degradación de los bosques. Además, la modernización va haciendo desaparecer el conocimiento tradicional. Con una pequeña donación para la Asociación de Medicina Tradicional de la Provincia de Tuyen Quang se logró reunir a los curanderos tradicionales de la minoría étnica Cao Lan con los científicos del Centro de Investigación y Desarrollo de Plantas Medicinales Étnicas y el personal de atención de la salud del centro de salud de la comuna de Doi Can.

Se formaron equipos integrados por curanderas – que recibieron sus conocimientos de sus madres y abuelas – y botánicos de la universidad, que realizaron estudios de plantas medicinales en el bosque local, identificaron y clasificaron unas 400 especies con sus nombres locales y científicos y propiedades conocidas. El centro está ayudando a los miembros de la Asociación de Medicina Tradicional a establecer más viveros donde se cultivarán las especies en peligro de extinción. Esas especies también se están cultivando en la huerta de plantas medicinales del centro de salud del gobierno local, bajo el patrocinio de las autoridades de la Comuna de Doi Can y el Ministerio de Salud del Gobierno, lo que ayuda a comercializar los productos botánicos y registrar los conocimientos tradicionales.

Los intentos de conservar la biodiversidad, en particular estableciendo zonas protegidas, a menudo generan conflictos con quienes pueden estar interesados en utilizar esos recursos. El programa de pequeñas donaciones procura resolver esos conflictos estableciendo asociaciones para que se obtengan beneficios mutuos. Por ejemplo en Guatemala, una pequeña donación ha permitido que el Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible lleve a cabo un programa de Alternativas en la Solución de Conflictos y Mediación Ambiental. Se dio capacitación a los líderes comunitarios locales, los representantes de los pueblos indígenas, y al gobierno nacional y las autoridades municipales en métodos alternativos de solución de conflictos socio-ambientales. El proyecto produjo material de capacitación en idiomas mayas locales y llevó a cabo seminarios en colaboración. Lo que es más importante, capacitó y organizó a un grupo de organizaciones locales para que establecieran una red regional para la solución de conflictos ambientales que ahora funciona independientemente.

En la experiencia de los pueblos indígenas, se ha tendido a imponer el desarrollo a sus comunidades desde el exterior, a menudo arruinando la tierra de sus ancestros, sus aguas y sus recursos naturales, y empobreciéndolos no sólo en los términos convencionales de los ingresos, sino también desde sus propias perspectivas culturales. Los territorios indígenas están sometidos a una presión que va en aumento para extraerles sus recursos naturales, además de que las comunidades indígenas que siguen viviendo en la tierra de sus ancestros están librando una batalla perdida de antemano contra enormes intereses industriales públicos y privados.

En Filipinas, el Programa de Biodiversidad para los Aytas de Zambales marcó un hito, ya que fue el primer proyecto que recibió del Gobierno un Certificado de Reivindicación de Propiedad Ancestral. Los medios de vida y la identidad de los pueblos indígenas dependen en gran medida del reconocimiento oficial de los derechos sobre la tierra. El proyecto permitió que los Aytas mantuvieran su derecho sobre su propiedad ancestral mientras desarrollaban un ecosistema de tierras de cultivo y ordenaban la ecología de un bosque indígena. Gracias a esa labor de reforestación, la flora y la fauna silvestres se están reponiendo en la zona. El proyecto también dio seguridad en materia alimentaria, lo que permitió que los Aytas ingresaran en la economía de mercado introduciendo tecnología agrícola más avanzada y aumentando la producción.

Para ser de interés para las comunidades de base, es necesario que los proyectos apoyados por el programa de pequeñas donaciones incorporen actividades de generación de ingresos sostenibles que no cumplan los requisitos para recibir financiación del FMAM. Además, el FMAM requiere que el programa consiga financiación equivalente, y que por lo menos la mitad sea en efectivo. Por lo tanto, son vitales las asociaciones de cofinanciación. El programa ha atraído a más de 600 asociados en la financiación, incluidos donantes multilaterales y bilaterales, gobiernos nacionales y locales, fundaciones, organizaciones de la sociedad civil internacionales, clubes de servicios y el sector privado.[7]

[7] Algunos de los donantes han sido la Comisión Europea, los Gobiernos de los Países Bajos, Dinamarca, Suiza y el Reino Unido, y la Fundación pro Naciones Unidas.

Perfil asociativo 2 Boletines de calificaciones sobre mejoras urbanas: TUGI en Sri Lanka

Pobreza y degradación ambiental es lo que se encuentra en la mayoría de las grandes ciudades. Se estima que una tercera parte de los habitantes de las ciudades son pobres y están a merced de las enfermedades y el delito, viven en tugurios y no tienen derecho de propiedad y su acceso a los servicios es limitado. De las 19 mega-ciudades del mundo – con más de 10 millones de habitantes – 11 están en la región de Asia y el Pacífico. Es probable que esta cifra llegue a 23 antes de 2005. La Iniciativa de Gestión Urbana (TUGI) es un programa regional para Asia y el Pacífico, apoyado por el PNUD, que reúne a los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, para mejorar la capacidad de gestión urbana.

El boletín de calificaciones sobre gestión urbana es un instrumento innovador que compromete a la comunidad y otros interesados en el diseño de indicadores para medir los progresos en ocho campos: el imperio de la ley, la transparencia, el grado de interés, la formación de consenso, la equidad, la eficacia, la rendición de cuentas y la visión estratégica. Juzgadas según estos indicadores, las ciudades con buena gestión y sostenibles son socialmente justas, ecológicamente sostenibles, políticamente participativas, económicamente productivas y culturalmente dinámicas.

Desde la base regional de la TUGI en Malasia, la Sra. Saira Shameem, especialista de programas del PNUD dijo: "La clave de la popularidad de los boletines de calificaciones ha sido su versatilidad. Se han traducido a siete idiomas y diversos grupos de beneficiarios, como niños, funcionarios de los gobiernos locales y grupos comunitarios los han adaptado en 22 ciudades de Asia. No se diría, por su simplicidad, de su eficacia." Añade que el éxito de los boletines de calificaciones radica en el proceso, por el que los indicadores locales son elaborados por la comunidad y no por un experto en la materia.

Sevanatha, organización de la sociedad civil establecida como centro de servicios urbanos en Sri Lanka, ha utilizado el boletín de calificaciones de la forma más interesante y eficaz. El objetivo de Sevanatha es satisfacer la demanda de mejora del medio ambiente en que viven las comunidades urbanas de bajos ingresos, procurando soluciones alternativas y sostenibles. La organización encontró tan útil la metodología del boletín de calificaciones que, de acuerdo con A. Jayaratne, su Presidente, lo adaptó para formular un perfil de la pobreza para la ciudad de Colombo con un criterio participativo singular, trabajando con la municipalidad, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y el PNUD. Sevanatha estudió 1.614 asentamientos en Colombo. Capacitó a 60 funcionarios municipales para utilizar la metodología del boletín de calificaciones, centrándose en los inspectores sanitarios acostumbrados a trabajar a nivel de base.

“Determinamos 20 indicadores relativos a la pobreza en Colombo y aplicamos la metodología a cada uno,” dijo Jayaratne. Los temas contemplados fueron la propiedad de la tierra, el agua, el saneamiento, la presencia de organizaciones comunitarias, los hogares encabezados por mujeres y los beneficiarios de prestaciones sociales. “Por ejemplo, si tomamos el indicador relativo a la tenencia de la tierra, encontramos que hay varios sistemas de tenencia diferentes: propiedad, arrendamiento, permisos de uso, y por supuesto, ninguna clase de tenencia, es decir, asentamientos ilegales. Asignamos una puntuación a cada una de estas diferentes situaciones.”

Hasta que se realizó el estudio del perfil de la pobreza entre mayo y agosto de 2001, se daba por supuesto que las personas más pobres de Colombo vivían en tugurios o en cinturones de miseria. De hecho, el estudio mostró que muchos proyectos habían mejorado los servicios en estas zonas y que sólo el 10% de los asentamientos eran muy pobres. Basándose en esas conclusiones, la municipalidad, las ONG y los donantes como el organismo alemán de ayuda Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), reorientaron sus programas hacia este sector de la población.

¿Qué fue lo que más sirvió de la metodología del boletín de calificaciones? Según Jayaratne, su mayor valor fue hacer participar a la gente. “Anteriormente, se utilizaba el criterio de elaborar una tipología: por ejemplo, se definían los ocupantes ilegales y se los iba a buscar. Al seleccionar los indicadores y utilizar el sistema de puntuación, no predeterminamos la situación de la comunidad, y tenemos un instrumento objetivo para evaluar el alcance de la pobreza. También hacemos participar a la gente en la definición de su situación. Por ejemplo, no les gusta que a su hogar se le llame “tugurio” o “cinturón de pobreza” y quieren liberarse de ese estigma tan pronto como el asentamiento mejora y pasa a formar parte del sistema tributario de la ciudad.”

De resultas del proyecto, la municipalidad tiene una base de datos en funcionamiento que se basa en las realidades de los pobres y que el personal municipal comprende. Otros asociados como el Banco Asiático de Desarrollo y la Unión Europea la están usando, y ha sido proporcionada por el Banco Mundial. Según Jayaratne, “Ahora los planificadores trabajan con datos reales y hemos podido cambiar su percepción de la ciudad”.

Ejecución del Programa 21. Como coordinador de tareas del capítulo 37 del Programa 21, el PNUD estableció Capacidad 21, un programa encaminado a fomentar la capacidad nacional para ejecutar el Programa 21 que ha atraído el apoyo de 15 donantes bilaterales. El programa apoya iniciativas en más de 71 países. La colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos en estas iniciativas ayuda a comprender algunas de las formas en que pueden vincularse las cuestiones relativas a la pobreza, la gente y el planeta.

Por ejemplo, a fines del decenio de 1990 en Burkina Faso, unas 47.000 personas participaron en una campaña de alcance nacional para difundir información sobre las formas de luchar contra la desertificación. La campaña llegó a casi toda la población del país, incluidas sus 8.535 aldeas. Uno de los objetivos era corregir los falsos

conceptos ampliamente difundidos que habían conducido al fracaso de los intentos anteriores por luchar contra la desertificación. "En la mentalidad de la gente no había ninguna vinculación entre plantar árboles y mejorar la producción agrícola, aunque la agricultura es la base de nuestra economía," dijo el Sr. Djiri Dakar, Secretario Permanente del Consejo Nacional de Ordenación Ambiental. "La gente no entendía que plantando árboles se protegería y mejoraría el suelo. Pensaban que los árboles sólo servían para leña. Por eso las campañas que proponían plantar árboles no condujeron a luchar contra la desertificación mediante el desarrollo sostenible."

Un protagonista fundamental del proceso fue el Comité de ONG de Lucha contra la Desertificación (COPODE), que capacitó a 114 organizaciones de la sociedad civil en las formas de promover el diálogo sobre el desarrollo sostenible en las aldeas. El COPODE imprimió miles de ejemplares de versiones simplificadas e ilustradas de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los cuatro idiomas nacionales de Burkina Faso. Se logró, según el Sr. Salif Savadogo, Presidente de COPODE, que toda la población sintiera la convención como propia. "No pertenece sólo a las personas educadas que sesionan en Uagadugú. Pertenece a todos."

La Sra. Delphine Ouédraogo, Directora de Programas del PNUD para Capacidad 21, observó que ahora la gente quiere conservar sus recursos, y está presentando sus propios planes de desarrollo integrados para lograrlo. "La gente ya no tala los árboles para extender los campos, y ya no quema los arbustos. En caso todas las aldeas hay una pila de compost."

A menudo, los amplios debates públicos son esenciales para crear conciencia de que la sostenibilidad requiere políticas económicas y ambientales que se complementen entre sí. En Estonia, de 1997 a 2001, más de 1.000 personas – desde funcionarios del Gobierno y estudiosos a poetas punk – intervinieron en 25 talleres y seminarios celebrados por el Programa por una Sociedad Sostenible en el Instituto de Desarrollo Sostenible de Estonia. Según el Sr. Ahto Oja, Director de Programas "Mucha gente dijo que era la primera vez que se enfocaba la sostenibilidad como algo más que una cuestión ambiental".

El Sr. Viik Linnar, Asesor del Primer Ministro en Información, Investigación y Desarrollo y Sociedad Civil, dijo que en los talleres había sido posible mentalizarse. Añadió "Tienes un horizonte de largo plazo, pero necesitas adoptar decisiones para el corto plazo. Capacidad 21 contribuyó trabajando con Estonia para integrar las necesidades de largo plazo con la adopción de decisiones y la planificación de corto plazo. Por ejemplo, una política energética futura en Estonia ha influido en la planificación de corto plazo para fijar los precios en el mercado de la electricidad." El programa también ayudó a elaborar indicadores para los niveles sostenibles de ahorro e inversión de la población, el sector privado y el Estado.

El resultado de la importancia asignada a la integración y la planificación de largo plazo, fue la creación de un Centro de Planificación Estratégica descentralizado integrado por el Banco de Estonia, dos importantes universidades, la Cámara de Comercio y las Asociaciones de Industria y Trabajo. Una razón para establecer el centro fuera de las instituciones gubernamentales es que su labor no se va a detener ni

a revertir cuando cambien los gobiernos. De los 25 miembros de la Comisión de Desarrollo Sostenible del país, 22 pertenecen a los sectores económico y social, mientras que la mayoría de los miembros anteriores eran expertos en medio ambiente.

En China, la difusión de información sobre el desarrollo sostenible alimentó el cambio de las políticas cuando el Gobierno decidió publicar en la Web la información sobre los recursos naturales, la protección ambiental y los desastres naturales. "Es la primera vez que damos a conocer toda esta información en un sitio Web," dice el Sr. Wang Qiming, Coordinador de la División de Información y Establecimiento de Redes del Programa 21 en China. "El Gobierno había estado reuniendo información durante muchos años y guardándola en libros."

El acceso a toda esta información en la Web es tan nuevo que algunos departamentos del Gobierno todavía se están acostumbrando al espíritu de transparencia que representa. Todos los meses, el sitio en la Web de Información sobre Desarrollo Sostenible (www.sdinfo.net.cn) recibe 4 millones de visitas en busca de información que los organismos del Gobierno tal vez no estén dispuestos a dar a conocer.

Durante este proceso se consiguieron dos cambios en las políticas. El primero fue la decisión de proporcionar información de nivel macro en forma gratuita y cobrar la información técnica o comercial. El segundo fue publicar las políticas según las cuales los departamentos del Gobierno determinan la información que se va a proporcionar y cómo. El Sr. Wang dice que, gracias a las investigaciones realizadas por su división sobre los niveles de calidad y las normas para el intercambio de información, se han elaborado leyes que describen cómo puede darse a conocer la información.

Estas experiencias demuestran que los logros del PNUD en materia de desarrollo sostenible giran en torno a las asociaciones en diversos niveles – de las comunidades en las zonas rurales a las asociaciones de ciudadanos en las grandes ciudades, a los promotores y planificadores de políticas. Esta colaboración de múltiples facetas ha dado a las iniciativas locales el potencial para tener efectos mundiales. El PNUD sigue enfrentado al desafío de profundizar las asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos para crear un entorno de políticas propicio en que las iniciativas comunitarias para el desarrollo sostenible puedan tener el espacio y la escala que les permitan tener verdadera influencia.

Capítulo 3

Prevención de conflictos y recuperación: hacia la inclusión y los derechos

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales, internacionales y locales han actuado durante mucho tiempo en las situaciones de crisis y posteriores a los conflictos proveyendo socorro y asistencia humanitarios. Su flexibilidad, su capacidad para responder rápidamente y su gran alcance las transforman en asociados naturales y valiosos del Gobierno y las Naciones Unidas para abordar los efectos de las guerras y los desastres naturales. Actualmente, casi el 90% de las muertes provocadas por la guerra son de civiles, lo que habla por sí solo de la importancia de los agentes no estatales en las situaciones posteriores a los conflictos. Los refugiados y los desplazados internos – síntomas de las guerras, la violencia en las comunas motivada por los prejuicios étnicos o religiosos, la persecución, y las crisis socioeconómicas – llegaron a unos 50 millones a finales del decenio de 1990 (Naciones Unidas 2001). La presencia de las ONG en las comunidades locales con capacidad para aprovechar los recursos comunitarios es clave para llenar el vacío entre la asistencia humanitaria de corto plazo y el desarrollo de largo plazo. En países con gobiernos tanto fuertes como débiles, el éxito de las tareas de reintegración ha dependido de la utilización de criterios comunitarios y la participación de la sociedad civil.

Aparte de dar socorro humanitario, las organizaciones de la sociedad civil pueden ser esenciales para prevenir los conflictos y sostener la recuperación. Como articuladores de los derechos y los intereses de los grupos vulnerables, las minorías étnicas y raciales, y los pueblos indígenas, las organizaciones dan señales de advertencia temprana de las crisis y sirven para comprender sus causas profundas. Los actores de la sociedad civil, en particular los grupos de derechos humanos y los dirigentes de los pueblos indígenas, actúan como intermediarios entre los gobiernos y los grupos insurgentes, facilitando las vinculaciones y el diálogo entre las partes beligerantes y las comunidades afectadas. En muchos casos, no son las Naciones Unidas sino las ONG locales y las organizaciones de la sociedad civil regionales las que se encuentran en mejor posición para aplicar estrategias de prevención de conflictos porque ya conocen y han desarrollado mecanismos de trabajo informales (IPA 2002). En algunas zonas de África, las redes de mujeres han surgido como impulsoras fundamentales de la paz y la recuperación, y defensoras de los intereses de la mujer y el niño, a menudo la abrumadora mayoría de los afectados por las situaciones de crisis y posteriores a los conflictos.

“El papel de la sociedad civil es clave, especialmente cuando complementa a los gobiernos débiles en países que han salido de conflictos. No es posible vislumbrar la recuperación sin comprometer a las organizaciones de la sociedad civil en el restablecimiento de la confianza y las estructuras sociales,” dice la Sra. Ameerah Haq, Subdirectora de la Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD. Es imprescindible que el PNUD trabaje con una amplia gama de asociados para lograr efectos rápidos y recuperar los medios de vida de la población.

Las funciones de las organizaciones de la sociedad civil como movilizadoras, mediadoras y reconstructoras en las situaciones de crisis adquieren una enorme

importancia en los conflictos y los esfuerzos por solucionarlos. Cada vez son más los conflictos que se producen en los Estados y no tanto entre los Estados: en 1999, de 27 grandes conflictos, 25 fueron internos. La mayoría son provocados por una compleja dinámica de factores políticos, ideológicos, étnicos, religiosos y económicos de muy difícil clasificación, como la pobreza, la distribución desigual de los recursos, la falta de tolerancia por las diferencias religiosas, étnicas, culturales y lingüísticas, las reivindicaciones territoriales y la negación del derecho a la libre determinación, y la falta de instituciones nacionales que resuelvan los problemas. Cada vez se reconoce más que para que las tareas de reconstrucción traigan paz y estabilidad duraderas, se deben atender tanto estas múltiples causas, con sus problemas subyacentes de derechos humanos, equidad e inclusión, como las medidas de desmovilización y rehabilitación posteriores a los conflictos.

Hoy en día, lograr una gestión democrática e inclusiva, que entraña tolerancia hacia los grupos minoritarios y de oposición, procesos políticos transparentes e instituciones de la sociedad civil dinámicas, es un objetivo central de las políticas de prevención de conflictos de las Naciones Unidas.

Lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular reducir a la mitad, antes de 2015, el número de personas que viven en la extrema pobreza, requiere adoptar un enfoque proactivo para prevenir los conflictos y sostener la recuperación. De los 34 países con menores posibilidades de alcanzar los objetivos, 25 están sufriendo las consecuencias de conflictos actuales o recientes. El Secretario General Kofi Annan ha dicho que “para las Naciones Unidas no hay un objetivo más elevado ni un compromiso más profundo ni una mayor ambición que prevenir los conflictos armados”.

Los puntos fuertes de los programas del PNUD para ayudar a los países en crisis a recorrer la transición hacia el desarrollo pueden resumirse como sigue: presencia en el país, aceptación como organización de las Naciones Unidas con un mandato relativo al desarrollo de base amplia, y una relación permanente con los gobiernos y la sociedad civil (PNUD 2002b). El poder de convocatoria del PNUD se basa en su relación de relativa confianza con los gobiernos. En un terreno hostil, puede proporcionar espacios seguros para el diálogo y la reconciliación entre las partes beligerantes y entre los gobiernos y las poblaciones marginadas. Su presencia en un país antes, durante y después del momento de crisis garantiza la continuidad de las intervenciones. En el informe de 2000 del Grupo sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas (conocido también como informe Brahimi) se señaló a la organización como la más apta para encabezar las tareas de prevención de conflictos debido a su conocimiento de las condiciones locales de los países en crisis y en situaciones posteriores a los conflictos.

Como red mundial de desarrollo, el PNUD también facilita el intercambio de conocimientos, experiencia y buenas prácticas, y aplica, a la prevención y la recuperación de conflictos, enfoques nuevos y específicos para cada país. Proporciona apoyo técnico para fortalecer los mecanismos nacionales de creación de un amplio consenso y a las instituciones dedicadas a la gestión de los asuntos públicos y los derechos humanos. Para intensificar la colaboración con la sociedad civil en las etapas posteriores a los conflictos, el PNUD está procurando establecer compromisos

activos con organizaciones regionales de la sociedad civil a fin de elaborar mecanismos operacionales y directrices de política que le ayuden a ser un asociado más flexible y ágil frente a las secuelas de una crisis.

El PNUD cuenta con tres instrumentos que le permiten enfocar la prevención de los conflictos y las crisis sobre la base de los derechos humanos. La política de 1998 de integración de los derechos humanos con el desarrollo sostenible, junto con la aprobación de los objetivos de desarrollo del Milenio por 189 Jefes de Estado, ha reforzado el compromiso con los grupos vulnerables que suelen ser los más afectados por los conflictos. El Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos (HURIST), iniciativa conjunta del PNUD con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos emprendida en 1999, ayuda a ejecutar políticas aplicando principios de derechos humanos a la programación del desarrollo en 30 países. En 2002, el programa HURIST presentó un componente con el que se centra la atención en los derechos de los pueblos indígenas y el fomento de la capacidad de innovación.

Los datos desglosados que se utilizan en los informes nacionales de desarrollo humano del PNUD destacan aspectos de la marginación política y económica que, de no ser abordados, podrían dar lugar a conflictos. En el *Informe sobre Desarrollo Humano de 2002 sobre los romaníes* se presentan las conclusiones del primer estudio cuantitativo amplio de la minoría romaní llevado a cabo por el PNUD y la Organización Internacional del Trabajo en cinco países de Europa central y oriental (Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, República Checa y Rumania). En el informe se insta a adoptar políticas en los cinco países para abordar las principales deficiencias de las oportunidades de empleo, el acceso a la educación y la participación en el gobierno. El estudio deja sentado que si no se realizan esfuerzos rápidamente con miras a la integración, la exclusión arrojará costos mucho mayores para la seguridad humana, con posibles secuelas como extremismo político y retroceso democrático (PNUD 2002c).

Las asociaciones estratégicas y creativas con diversos actores de la sociedad civil que dan participación activa a las comunidades son un rasgo cada vez más saliente de la labor del PNUD sobre el terreno en los países asolados por los conflictos y las crisis. Por ejemplo, el Grupo de la Sociedad Civil para la Paz de Côte d'Ivoire es el resultado de las consultas, auspiciadas por el PNUD y otros asociados en el desarrollo, y celebradas entre Search for Common Ground, organización internacional de la sociedad civil, y defensores de los derechos humanos, líderes religiosos y otros líderes comunitarios. No hay cómo exagerar la importancia de esta iniciativa ciudadana, multiétnica y multiconfesional, cuyo objetivo es la reconstrucción y la reconciliación. El Sr. El-Mustafa Benlamlih, Representante Residente del PNUD en Côte d'Ivoire ha dicho que el Grupo de la Sociedad Civil para la Paz es una iniciativa estratégica que establecerá mecanismos para que sean las propias comunidades las que hagan frente a las futuras amenazas de violencia étnica. La diversa composición de sus organizaciones fundadoras garantiza una amplia identificación con la población de Côte d'Ivoire. Habrá comités comunitarios de seguimiento que servirán de foros para el diálogo y el tendido de puentes.

En Mindanao, región meridional de Filipinas, las asociaciones de diversos tipos con las organizaciones de la sociedad civil se han sumado a los esfuerzos que realizan las Naciones Unidas para que vuelva a la normalidad una región asolada por un prolongado estado de violencia provocado por un movimiento insurgente. El compromiso de la sociedad civil ha sido fundamental para la difícil tarea de restablecer la confianza entre excombatientes, musulmanes, pueblos indígenas y cristianos, incluso en medio de un conflicto que no cesa (véase el recuadro 4).

En los países que hacen frente a distintos grados de tensión interna entre grupos raciales o étnicos, la asociación del PNUD con la sociedad civil ha centrado la atención en las causas profundas de la desigualdad. En el Brasil, en el período previo a la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia celebrada en 2001, la labor de promoción que realizan las organizaciones de la sociedad civil que representan a los afrobrasileños, población que muestra indicadores básicos constantemente peores que los de la población blanca, impulsó al PNUD a embarcarse en un proyecto de investigación y políticas basado en datos sobre la desigualdad racial (véase el perfil asociativo 3). El PNUD ha puesto todo su empeño en dar voz a los grupos marginados, como los pueblos indígenas y las mujeres pobres, que suelen sufrir las peores consecuencias de los conflictos y ser los más olvidados en las tareas de solución y consolidación de la paz, aunque son fundamentales para prevenir y resolver los conflictos.

Perfil asociativo 3 En el Brasil se pone la raza sobre el tapete

En el Brasil, la desigualdad racial no sólo es un problema sino que se agrava. Si bien en el último decenio la incidencia de la pobreza se redujo considerablemente para la población en general, la diferencia de la pobreza entre blancos y afrobrasileños aumentó constantemente. En 1992, por cada 100 blancos pobres, había 159 negros pobres, cifra que llegó a 177 en 1999. En una serie de indicadores como educación, salud, trabajo, vivienda, las condiciones de los afrobrasileños son constantemente peores que las de los blancos.

Hoy en día, el Instituto Brasileño de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), órgano muy prestigioso adjunto al gobierno federal, está reuniendo estos datos en un proyecto apoyado por el PNUD, y difundiéndolos entre el Congreso, el sistema judicial, los partidos políticos, los alcaldes y los gobernadores. "La reacción es de sorpresa," dice el Sr. Roberto Martins, Presidente del IPEA. "La gente no se da cuenta de la enorme diferencia que existe entre la población negra y la blanca." Pero cuando las cifras proceden del Gobierno, no pueden dejarlas a un lado y tienen que calibrar nuevamente la imagen para hacerse cargo de la realidad.

Las organizaciones de la sociedad civil que representan a los afrobrasileños dieron impulso a este proyecto del PNUD y el IPEA. En abril de 2000, durante los preparativos para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, una delegación de organizaciones de negros había visitado la oficina del PNUD en el país para pedirle que se ocupara de la cuestión de la raza. El Sr. Walter Franco, entonces Representante Residente en el Brasil, sugirió al IPEA que se realizara una investigación y un proyecto sobre políticas en relación con la desigualdad entre las razas como parte de los preparativos de la conferencia. El Sr. Martins, historiador con una trayectoria de treinta años de investigación de la historia de la esclavitud en el Brasil, recibió la propuesta con entusiasmo.

La Sra. Luiza Bairros, que ha trabajado durante años en la promoción de los derechos de la raza negra y en movimientos de mujeres, y que trabaja con el PNUD en el Brasil observa que "Cuando el PNUD tomó cartas en el asunto se hizo más fácil comprometer al Gobierno". Además, el PNUD y el IPEA ya compartían una asociación de confianza desde que colaboraron en la preparación del informe nacional de desarrollo humano del Brasil, que desglosó los datos a nivel de municipios. Los asociados difundieron la información con tanta eficacia que, entre otras cosas, el Gobierno elaboró un programa por 8.000 millones de dólares de los EE.UU. para beneficiar a municipios particularmente desfavorecidos.

Las organizaciones de la sociedad civil de negros y los investigadores habían producido muchos documentos en que se analizaba la desigualdad. Por ejemplo, la Federação de Associações de Órgãos de Assistência Social e Educação desglosó el índice de desarrollo humano por raza. Sin embargo, la participación del IPEA en el proceso significó que, por primera vez, un organismo del Gobierno elaboraba un proyecto para estudiar la desigualdad entre razas. Según la Sra. Bairros, "Anteriormente, sólo los centros académicos y las organizaciones de negros lo estaban haciendo. Cuando empieza a participar el IPEA, le da carácter oficial."

Los pueblos indígenas como asociados en la construcción de la paz sostenible. La promoción llevada a cabo por los pueblos indígenas y sus organizaciones ha desempeñado una importantísima función en la evolución de las asociaciones del PNUD en los países y su posición política respecto de los pueblos indígenas. El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, establecido en mayo de 2001 como órgano consultivo del Consejo Económico y Social, fue el resultado claro de los movimientos y del trabajo de promoción de los pueblos indígenas. El Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004) fue decisivo para que el PNUD reexaminara su compromiso con los pueblos indígenas a nivel nacional y analizara las cuestiones de los derechos y la inclusión. Las experiencias en los países y las consultas mundiales y regionales con las organizaciones de los pueblos indígenas sentaron las bases de la política del PNUD de compromiso con los pueblos indígenas, que se dio a conocer en 2001 y que reconoce oficialmente los derechos de los pueblos indígenas, su contribución esencial al desarrollo, y el compromiso de la organización de asociarse con ellos en esferas prioritarias de trabajo, en particular en la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz.

Los pueblos indígenas suelen integrar los sectores de la sociedad privados de poder. Por lo general viven en sus tierras ancestrales, en zonas geográficamente delimitadas (o mantienen vínculos con esas tierras), que están empeñados en conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras. En sus territorios, tienden a mantener sus propias instituciones sociales, económicas y políticas. A menudo, su identidad está vinculada a sus territorios, y de allí manan su cultura, sus conocimientos, su espiritualidad y sus medios de vida. La negación del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a procurar su propio desarrollo económico, social y cultural, la excesiva explotación de los recursos naturales en sus tierras ancestrales y la utilización de los conocimientos indígenas sin su previo consentimiento dado con la debida información, la privación de sus derechos civiles, la asimilación forzosa, las deportaciones, la falta de participación política y la pobreza generalizada han provocado permanentes conflictos entre las comunidades indígenas y los gobiernos de muchos países (UNESCO 1998). Las cuestiones del control sobre los recursos naturales en las tierras ancestrales de los indígenas y la utilización del conocimiento indígena, en particular, han provocado frecuentes conflictos con el sector privado. Poco a poco se va reconociendo la necesidad de abordar las legítimas reivindicaciones de los pueblos indígenas como medio de corregir la discriminación, prevenir los conflictos, restablecer la dignidad y la seguridad económica y, en última instancia, reconciliar reclamos opuestos.

La inclusión de los pueblos indígenas, aunque sean pequeños grupos de población, y la incorporación de sus perspectivas en la planificación del desarrollo y la adopción de decisiones, son inherentes a la participación democrática y la prevención de los conflictos. Cuando los pueblos indígenas representan la mayoría o un porcentaje considerable de la población total de un país, son un respaldo decisivo para construir la confianza entre múltiples interesados.

Diálogo nacional participativo. En el Ecuador, por ejemplo, las organizaciones de los pueblos indígenas son uno de los sectores organizados más numerosos del país, y representan aproximadamente el 30% de la población. En enero de 2001, cuando amenazaron con realizar una huelga nacional en protesta por el aumento de los precios del gas de cocina y el transporte público, el Gobierno declaró el estado de emergencia y se vio obligado a negociar con los grupos de indígenas. Invitado por el entonces Presidente del Ecuador, el PNUD coordinó una comisión de observadores, integrada por representantes de instituciones como la Organización de Estados Americanos, la Iglesia Católica, la Fundación Rigoberta Menchú Tum, el Consejo de Universidades, la Asociación de Municipios, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el PNUD, que hizo una contribución fundamental a las negociaciones.

El PNUD se ganó la confianza de la sociedad civil y el Gobierno luego de la amplia aceptación del Diálogo 21, un proyecto ejecutado por el PNUD entre 1999 y 2002 que ayudó a crear una plataforma nacional para muchos sectores de la sociedad, incluidos los pueblos indígenas y sus organizaciones, para llegar a un consenso sobre cuestiones fundamentales del desarrollo como la igualdad, la pobreza y los derechos humanos. El proyecto ayudó a fomentar la capacidad de la sociedad civil para proponer soluciones a problemas determinados colectivamente, fortalecer las iniciativas en pro del desarrollo humano sostenible mediante la participación, abrir canales de comunicación para promover los debates nacionales, y establecer mecanismos de seguimiento que respeten el diálogo nacional y los acuerdos.

“El Diálogo 21 también aportó conocimientos y conformó una metodología de trabajo que en 2001 se adaptó a las negociaciones para trabajar directamente con los dirigentes de los grupos indígenas y con el Gobierno al nivel político más elevado,” dice la Sra. Aase Smedler, Coordinadora Residente de la oficina del PNUD en el Ecuador. El PNUD prestó apoyo técnico para fomentar la capacidad institucional del Gobierno en materia de negociación y solución de conflictos. Por separado, también ayudó a que las organizaciones de los pueblos indígenas adquirieran capacidad de negociación. La intervención de la comisión en varios momentos para ofrecerse a realizar evaluaciones técnicas de aspectos complicados del acuerdo y su postura imparcial de principio a fin, impidieron que las negociaciones se interrumpieran. Las mesas de diálogo establecidas durante 11 meses aseguraron que el proceso no se estancara.

En última instancia, la comisión pudo interceder en un acuerdo aceptable para el Gobierno y las seis organizaciones de los pueblos indígenas, a saber, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, la mayor organización de pueblos indígenas, la Federación Nacional de Organizaciones Campesino-Indígenas, la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador, la Federación Ecuatoriana de Indios, el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador, y la Confederación Nacional del Seguro Campesino.

Derecho consuetudinario y derechos humanos. En Guatemala, las asociaciones del PNUD con las organizaciones de la sociedad civil se centran en la educación y el conocimiento en materia jurídica para alentar la aplicación de los acuerdos de paz

firmados en 1996 entre el Gobierno y los líderes guerrilleros de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), y provocar los cambios que permitan prevenir un nuevo conflicto.

El papel central de intermediación para lograr la paz desempeñado por los grupos de la sociedad civil y los pueblos indígenas y sus organizaciones fue reconocido oficialmente cuando se creó, en 1994, una asamblea nacional de la sociedad civil con el apoyo del PNUD. La asamblea, integrada por representantes de sindicatos, organizaciones de mujeres, pueblos indígenas y sus organizaciones, y defensores de los derechos humanos, se convirtió en un foro fundamental para formular propuestas concretas y examinar los acuerdos de paz.

Por ejemplo, en 2000, la Asociación para el Desarrollo Guatemalteco - Maya (ADEGMAYA) elaboró manuales para la aplicación del Código Penal en el idioma maya q'eqchi', destinados a los encargados de administrar justicia y los intérpretes de los tribunales. En 2002, también dio a conocer una versión popular del Código Penal. Diariamente, la Asociación por la Paz y el Desarrollo brinda asesoramiento jurídico en emisiones de radio dirigidas a los Mayas hablantes del idioma q'eqchi', que no tienen acceso a los sistemas judiciales oficiales y son víctimas de frecuentes linchamientos a manos de las poblaciones no indígenas.

Sin embargo, el acceso a la justicia no es sólo cuestión de garantizar que el derecho del Estado se aplique en las comunidades indígenas, sino también de aceptar el derecho consuetudinario en la solución de los conflictos y los arreglos normativos. El Oxlajuj Ajpop (Consejo de la Espiritualidad Maya) trabaja con la población maya k'iché por conducto de los Consejos de Ancianos, y en una publicación de 2001 presentó el consenso entre los líderes espirituales sobre la base filosófica, moral y espiritual de la orden judicial de los maya k'iche'. Su objetivo es instalar, para fines de 2003, 50 autoridades mayas en 25 comunidades Maya K'iche' para sistematizar y determinar la aplicación del derecho consuetudinario de acuerdo con la tradición k'iche'.

La Corte Suprema ha examinado la experiencia del Oxlajuj Ajpop para someterla a consideración a nivel local como una forma válida de solucionar conflictos. El grupo de defensa jurídica Waxaqib' Noj promueve la adaptación y aceptación del derecho consuetudinario como complemento de la justicia oficial, también en quiché. Gracias a que Waxaqib' Noj aplica el derecho consuetudinario, el sistema judicial oficial se ahorra de intervenir cada año en más de 2.000 casos, que en su mayoría no necesitan dirimirse en un tribunal oficial. Los pueblos indígenas que necesitan resolver controversias escogen estos métodos, porque son económicos, se procesan oralmente en sus idiomas nativos, y aplican procedimientos ágiles y medidas inmediatas.

Recuadro 4 *Las iniciativas de la sociedad civil en Mindanao curan las heridas*

Las organizaciones de la sociedad civil se han encargado de impulsar el proceso de transformación posterior a los conflictos en las islas de Mindanao al sur del archipiélago de Filipinas, donde los movimientos islámicos como el Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN) y el Frente Islámico de Liberación Nacional han mantenido prolongados

enfrentamientos con el Gobierno. Con la experiencia y los recursos de diversas organizaciones de la sociedad civil, desde las organizaciones de socorro humanitario y los grupos comunitarios a los institutos de política, se hizo más sencilla la respuesta de las organizaciones de las Naciones Unidas que apoyan el programa de paz y desarrollo puesto en marcha por el Gobierno después de las negociaciones que condujeron, en 1989, a la creación de la Región Autónoma Musulmana de Mindanao.

Las Naciones Unidas están trabajando con el Gobierno y el FMLN para aplicar el acuerdo de paz concertado entre ambos. De esta forma, las Naciones Unidas esperan demostrar a otros movimientos islámicos de liberación que no han depuesto las armas y a los militares filipinos que la paz funciona.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil con conocimientos y experiencia en la zona fue imprescindible para las tareas de consolidación de la paz, teniendo en cuenta la compleja realidad de Mindanao, desde el punto de vista étnico, religioso y político. La isla y el archipiélago vecino de Sulu albergan a colonos cristianos y a por lo menos 31 grupos etnolingüísticos, 13 de los cuales han adoptado el Islam (los pueblos musulmanes o moros) mientras que 18 son grupos indígenas no musulmanes conocidos como Lumads. Ninguno de los grupos étnicos habita territorios extensos ni contiguos (ADB 2002). Los conflictos entre el Gobierno, diversos movimientos islámicos de liberación y los pueblos indígenas fueron provocados por las exigencias de los pueblos indígenas de que se les reconociera la propiedad de las tierras de sus antepasados y su derecho a la libre determinación.

Una de las primeras tareas del programa (Etapas Uno y Dos: 1997 a 2001) fue habilitar a los excombatientes para participar en la vida política y civil, ya fuera oficialmente en el Gobierno mediante el Consejo por la Paz y el Desarrollo de Filipinas del Sur,[8] o transformando las estructuras militares del FMLN en cooperativas de base comunitaria que sirvieran como medios de vida. Al formular sus estrategias, los administradores de los programas se basaron en los criterios de desarrollo comunitario de las organizaciones de la sociedad civil locales como la Fundación de Cooperativas de Filipinas, la Coalición de ONG de Desarrollo de Mindanao y la Asociación Filipina para el Desarrollo de los Recursos Humanos en las Zonas Rurales. Los dirigentes del FMLN adaptaron los criterios de las cooperativas no gubernamentales a sus propias comunidades. Los residentes cristianos, musulmanes e indígenas también se integraron en proyectos de desarrollo iniciados por excombatientes, lo que demuestra claramente que las tareas de reintegración estaban dando buenos resultados.

Las organizaciones de la sociedad civil no limitaron su papel en las asociaciones a la ejecución de proyectos. Las que trabajaban en la promoción de la paz y la investigación, como Kusog Mindanao, la Universidad del Estado de Mindanao y el Instituto de Democracia Popular, aportaron innumerables análisis políticos que permitieron que las Naciones Unidas comprendieran mejor el contexto político y fortalecieron su capacidad para asesorar con bases más sólidas sobre las estrategias para la paz y el desarrollo. Las organizaciones de la sociedad civil y las universidades también llevaron a cabo evaluaciones independientes del programa, de donde las Naciones Unidas extrajeron consejos para sus orientaciones futuras.

Las organizaciones de las Naciones Unidas que trabajan en Mindanao se ganaron la confianza de varios donantes gracias a que accedieron a información, opiniones, análisis y

[8] El Consejo por la Paz y el Desarrollo de Filipinas del Sur fue creado por acuerdo entre el FMLN y el Gobierno a fin de coordinar las actividades de promoción de la paz y el desarrollo en las zonas afectadas por el conflicto. El Gobierno pidió a las Naciones Unidas que el Consejo fuera su asociado nacional para la ejecución del programa de las Naciones Unidas. El Consejo está presidido por el FMLN y su comité ejecutivo está integrado por representantes de la población musulmana, cristiana e indígena.

asesoramiento sobre políticas independientes por conducto de diversas fuentes del Gobierno, el FMLN y organizaciones de la sociedad civil en el terreno. En tres años, diez donantes estaban compartiendo gastos por 8 millones de dólares de EE.UU. con el PNUD, vale decir que sus aportes se multiplicaron por ocho.

Una contribución esencial de las organizaciones de la sociedad civil a la transformación de Mindanao posterior al conflicto fueron sus actividades de promoción en relación con cuestiones delicadas. Los excombatientes del FMLN recelaban de los programas de planificación de la familia (debido a sus consecuencias en el comportamiento de la mujer en relación con su salud reproductiva) y de microfinanciación (debido a la doctrina religiosa sobre la usura y los intereses). Las actitudes cambiaron después de que las mujeres dirigentes del FMLN pudieron observar en forma directa los programas de salud reproductiva administrador por organizaciones musulmanas y ejecutados con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Indonesia y en Egipto, y los programas de microfinanciación ejecutados con el apoyo del PNUD y administrados por organizaciones musulmanas del Pakistán y Bangladesh. Los líderes de estos viajes de estudio organizados por el PNUD y el UNFPA se transformaron en dinámicos promotores de los nuevos enfoques en las comunidades pobres.

A nivel comunitario, los grupos de la sociedad civil apoyaron con entusiasmo a las Naciones Unidas en el trabajo con los consejos para la paz y el desarrollo, estructuras de gestión local con representantes de gobiernos locales, organizaciones comunitarias, grupos empresariales y partidos políticos. Allí se pudieron examinar las cuestiones relativas a la paz y se cimentó la confianza entre musulmanes, cristianos y pueblos indígenas mediante los programas de desarrollo.

Las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la evaluación participativa, como la Fundación Educación para la Vida y el Movimiento Filipino de Reconstrucción Rural, realizaron evaluaciones para determinar las necesidades de la comunidad. Con esta forma de participación se habilitó a la mujer, en particular, para que tomara parte en la planificación y la ejecución de planes y proyectos comunitarios. Los resultados de esas evaluaciones sirvieron de base para los programas de las organizaciones de las Naciones Unidas y para conseguir el apoyo posterior del Gobierno.

Cuando se agravó el conflicto entre el Gobierno y otros grupos islámicos, las Naciones Unidas trabajaron con el FMLN y las organizaciones de la sociedad civil bajo la dirección de Tabang Mindanao, para dar ayuda humanitaria a los habitantes en fuga de las aldeas. En conjunto, establecieron zonas de paz para albergar a las comunidades de refugiados internos y realizaron campañas en pro de la paz.

De esta forma, el compromiso de la sociedad civil con las Naciones Unidas en Mindanao promovió las iniciativas para la etapa posterior a los conflictos, reforzando el análisis, creando nuevas asociaciones, velando por la participación comunitaria de la mujer y los pueblos indígenas, y construyendo la confianza donde cundía la desconfianza y las comunidades seguían armadas.

"Gracias a la promoción llevada a cabo por las organizaciones de la sociedad civil se amplió el espacio para influir en el Gobierno y los excombatientes, con miras a mantener y reforzar las iniciativas de paz, de las que no se podía prescindir en un momento en que persistían los conflictos entre los grupos rebeldes y las fuerzas del Gobierno," dice el Sr. Clark Soriano, entonces asesor de la oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Filipinas.

Para las Naciones Unidas, trabajar con las organizaciones de la sociedad civil significó ampliar su red de asociados y contactos. Ayudó a comprender las relaciones tradicionales e interculturales que rigen a las comunidades, y la dinámica de la política local. Además, como no todas las organizaciones de la sociedad civil gozaban de la confianza del FMLN ni de las comunidades, las Naciones Unidas desempeñaron un papel fundamental en el fomento de la confianza entre las organizaciones de la sociedad civil arraigadas y las estructuras comunitarias del FMLN. "El programa de las Naciones Unidas proporcionó el espacio neutral para las oportunidades de aprendizaje y las asociaciones concretas entre el Gobierno, los excombatientes y la sociedad civil," dice la Sra. Jana Ricasio, Representante Residente Adjunta de la oficina del PNUD en Filipinas.

La mujer en la solución de los conflictos y la recuperación. Las mujeres y los niños están entre los más afectados por los conflictos y las situaciones posteriores a los conflictos y, a menudo, constituyen la mayoría de los refugiados y los desplazados internos en las regiones asoladas por las crisis. Pero la mujer también asume funciones esenciales de liderazgo en la familia y la comunidad en tiempos de crisis y suele tomar la iniciativa en la solución de los conflictos y la construcción de la paz duradera. En varios países, la mujer ha participado en programas para reintegrar a las poblaciones desmovilizadas, apoyar los procesos de recuperación y reconciliación, y promover la entrega de las armas y municiones (PNUD 2001).

Por ejemplo, en Albania, la mujer fue esencial en la tarea de movilizar a las comunidades para que se sumaran al programa "armas por desarrollo" del PNUD. En regiones de Tayikistán asoladas por la guerra, el PNUD apoyó una iniciativa de crédito donde, de resultas del conflicto, el 87% de las mujeres habían perdido sus medios de vida. Durante la firma de los acuerdos de paz en Guatemala, el Foro Nacional de la Mujer, con el apoyo del PNUD y el UNIFEM, negoció la participación de la mujer en las negociaciones de paz. Gracias a su presencia, se instituyó el derecho de la mujer a la propiedad de la tierra, el acceso al crédito y la participación en el proceso político (PNUD 2002d).

"Paradójicamente, la mujer mantiene su fuerza moral en medio de las enormes adversidades de las situaciones de conflicto," dice la Sra. Dasa Silovic, asesora en cuestiones de políticas de género y desarrollo de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD. "Crea estrategias eficaces para hacer frente a las dificultades, ayuda a establecer mecanismos de consolidación de la paz y contribuye a la rehabilitación general y la reintegración de la población superviviente."

Sin embargo, en las operaciones de paz internacionales y los programas de integración posteriores a los conflictos, las cuestiones de género se siguen subestimando y dejando de lado, con lo que se desaprovechan las numerosas ventajas de la mujer para crear un ambiente en que grupos anteriormente hostiles puedan convivir. La contribución del PNUD a la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre la mujer, la paz y la seguridad se centra en la integración de las cuestiones de género en las situaciones posteriores a los conflictos y en la transición hacia los programas de recuperación, lo que supone abordar los cambios demográficos como la migración del campo a la ciudad, los desplazamientos masivos, el aumento considerable de los hogares encabezados por sólo uno de los padres, las

repercusiones de la desmovilización, y los problemas de la violencia y los traumas (PNUD 2001).

“La mujer aporta su sentido práctico a los procesos de paz, con su discernimiento sobre los puntos débiles y los ámbitos en que los acuerdos se pueden romper debido a limitaciones prácticas,” dice la Sra. Sunila Abeysekera, Directora Ejecutiva de Inform, centro de documentación sobre derechos humanos de Sri Lanka. “Sus exigencias están dirigidas a solucionar cuestiones de la vida diaria de las comunidades, satisfacer las necesidades básicas, por ejemplo, abrir un camino para permitir el transporte de civiles en condiciones de seguridad. Y es mucho más probable que la mujer sea una aliada natural en proyectos contra la militarización y la solución coercitiva de las tensiones sociales.”

Redes para la paz en África. En África, las redes y los movimientos de mujeres han propiciado los procesos de consolidación de la paz de Burundi, Etiopía, Guinea, Liberia, Malí, Mozambique, Rwanda, Sierra Leona, Sudáfrica y Uganda (PNUD 2000a). “La mujer africana ha tendido puentes sobre fronteras políticas cambiantes, ha sobrevivido a guerras y ha actuado como intermediaria para la paz. Sus redes de autoayuda y solidaridad han ayudado a sus hogares, sus comunidades y sus sociedades a sobrevivir a lo largo de siglos,” dice la Sra. Viola Morgan, Asesora Especial en Cuestiones de Género de la Oficina Regional del PNUD para África.

El PNUD ha apoyado las iniciativas de consolidación de la paz y posteriores a los conflictos de diversas redes de mujeres, como la Red de Paz de Mujeres de la Unión del Río Mano (en los países del Río Mano de Guinea, Liberia y Sierra Leona), la Iniciativa de Mujeres Liberianas, los Movimientos de Mujeres por la Paz en Sierra Leona, la Federación de Redes de Mujeres Africanas por la Paz con sede en Rwanda y la Femmes Afrique Solidarité (FAS) en la República Democrática del Congo.

Las organizaciones de mujeres de la República Democrática del Congo movilizaron a agrupaciones de mujeres en todo el país para garantizar que la mujer tuviera una voz que se hiciera oír en el diálogo intercongoleño de 2002, componente político del proceso de paz. Una delegación de mujeres, integrada por representantes del Comité de Mujeres Africanas por la Paz y el Desarrollo y FAS emprendió una misión de paz y solidaridad en el país, con el apoyo del PNUD, el UNIFEM y otros asociados de las Naciones Unidas. La misión constituyó un primer paso fundamental para sentar a la mujer a la mesa de las conversaciones de paz. Ayudó a forjar una idea común sobre el conflicto y establecer un programa común entre diversas plataformas de mujeres, y creó un foro para el diálogo entre las organizaciones de mujeres, los partidos políticos y los grupos religiosos.

Con dos talleres de seguimiento realizados en Bukavu y Kinshasa en febrero de 2002, se ayudó a sincronizar los programas de las provincias y a sensibilizar a la opinión nacional respecto de la importancia de la participación de la mujer en el proceso de paz. Una conferencia celebrada en Nairobi a fines de ese mismo mes siguió consolidando esos avances y convino en un plan de acción trienal sobre el papel de la mujer en las situaciones posteriores a los conflictos en la República Democrática del Congo y en la creación de un grupo de mujeres para el Diálogo Intercongoleño.

De resultas de esa movilización intensa y concertada en un breve lapso de tiempo, las organizaciones de mujeres pudieron asegurar una participación de la mujer en el diálogo de casi un 30% entre febrero y abril. “Fue un logro histórico,” dice la Sra. Bineta Diop, Directora Ejecutiva de FAS. “Por primera vez, ese número de mujeres ha estado presente en las negociaciones de paz del país.” Añade que el apoyo del PNUD desde los inicios contribuyó a generar interés entre otros donantes y dio impulso al proceso.

El Congolese Women’s Caucus (con representantes del Gobierno, la sociedad civil, los grupos armados y la oposición política) participó en las negociaciones políticas del diálogo y una delegación de mujeres hizo una exposición en la sesión plenaria. Centró su atención en las cuestiones relativas a la mujer y las minorías, la participación de la mujer en la sociedad civil y los partidos políticos, y las consecuencias concretas de la guerra para la mujer.

La red de mujeres del Río Mano surgió de los debates entre mujeres de la subregión, con el apoyo de Femmes Afrique Solidarité, con la idea de construir una base política en pro de la paz. Se ha transformado en una iniciativa auténticamente regional de la sociedad civil, con miembros locales de los tres países del Río Mano. Gracias a los esfuerzos combinados de los grupos de mujeres de la red y su constante labor de promoción en las altas esferas del Gobierno, en 2001 y 2002 se realizaron reuniones entre los tres gobiernos. “Los tres ministros de relaciones exteriores se han reunido periódicamente en uno de los tres países para encontrar soluciones amistosas al conflicto de la cuenca del río Mano, y se ha establecido una red de seguridad de los países,” dice la Sra. Mary Brownell, Presidenta de la red de mujeres.

Aun si los esfuerzos de las mujeres no han dado como resultado el fin de las hostilidades, ayudaron a crear un entorno propicio para el diálogo y las negociaciones en la iniciativa de paz de Rabat de 2002. “Las mujeres lograron lo que la diplomacia por sí sola no podría haber hecho. Ayudaron en el momento de hacer arrancar un proceso de paz estancado y conseguir que los protagonistas comenzaran a conversar entre ellos,” dice el Sr. Dominic Sam, entonces Representante Residente Adjunto de la oficina del PNUD en Liberia.
“Muchos hombres hablaban de paz y firmaban acuerdos, pero no se progresaba y el país se mantenía dividido entre facciones en pugna. Las mujeres y los niños sufrían y nosotras, como mujeres, decidimos que queríamos hacer oír nuestra voz,” dice la Sra. Etweda Cooper, Secretaria General de la Iniciativa de Mujeres Liberianas, fundadora de la red de mujeres del río Mano y enérgica defensora del desarme y las elecciones libres e imparciales. La Sra. Ruth Sando Perry, integrante de la Iniciativa de Mujeres Liberianas, asumió la presidencia del Consejo de Estado interino del Gobierno de Transición Nacional de Liberia en agosto de 1996 y presidió un proceso de paz que condujo a las elecciones de 1997.

Desde entonces, las iniciativas de paz de las mujeres han continuado: Las Mujeres como Puente de Paz, proyecto experimental comunitario de la Iniciativa de Mujeres Liberianas realizado entre 1997 y 2000, se ha transformado en una red regional y nacional. El PNUD, en estrecha colaboración con la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz de Liberia, proporcionó recursos para las misiones de paz y

foros para el diálogo e infraestructura física. Este apoyo fue fundamental para promover las tareas de vanguardia de estas redes de mujeres por la paz y establecer su credibilidad y su influencia ante los dirigentes políticos, añade la Sra. Cooper.

Un lugar en la mesa de las negociaciones de paz. En el Afganistán posterior a los talibanes, las mujeres son las más perjudicadas por las consecuencias de 23 años de guerra sin cuartel, desastres naturales, pobreza y aislamiento. Habiéndose destruido las redes comunitarias y la solidaridad tradicional, las mujeres están tratando de reconstruir sus vidas en un ambiente precario. Más de dos millones de mujeres son viudas de guerra, todavía más numerosas son las jefas de hogar solas, y las mujeres y los niños constituyen aproximadamente el 65% de los desplazados internos y refugiados del Afganistán.

En este panorama de enormes dificultades, las organizaciones de las Naciones Unidas han hecho esfuerzos conscientes para que la mujer participara en la reconstrucción del país, reconociendo que puede ser protagonista en la reconstitución de su comunidad. Una consulta organizada en Kabul en marzo de 2002 por el UNIFEM y el PNUD (con la OIT, el UNFPA, la UNESCO, ONU-Hábitat y el UNICEF), en colaboración con el Ministerio de Asuntos de la Mujer, fue un primer paso histórico para que la mujer afgana estableciera sus estrategias y un programa en que se reflejaran sus preocupaciones en el nuevo Gobierno.

Sesenta mujeres afganas delegadas en ocho provincias, incluida Kabul, representantes de los más diversos sectores, desde las bases a las profesionales, se reunieron para una consulta de tres días a fin de articular sus prioridades y examinar un mecanismo para participar como verdaderas asociadas en la consolidación de la paz. “La mujer debe ser reconocida, apoyada y valorada como protagonista fundamental en la reconstrucción del Afganistán,” dijo la Sra. Noeleen Heyzer, Directora Ejecutiva del UNIFEM. “La consulta nacional es el primer paso hacia la participación plena e igualitaria de la mujer afgana en la definición del futuro de su país y de su papel en ese futuro.”

Las mujeres examinaron cuestiones relativas a la seguridad, los derechos de la mujer, la educación, la salud, los derechos ante la ley y en el campo político, los medios de difusión y la información, los valores sociales y culturales, la gestión de los asuntos públicos, el fomento de la capacidad y la seguridad económica. De las consultas, el Ministerio de Asuntos de la Mujer extrajo las bases de un programa nacional en materia de género y reforzó su base de apoyo entre las mujeres afganas dentro y fuera del país. Con el apoyo del UNIFEM (y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán), el Ministerio capacitó a un grupo de mujeres para que participaran en el *Loya Jirga* (consejo nacional de gobierno). Las delegadas han asumido la responsabilidad de ampliar las redes en sus regiones para aumentar la participación política de la mujer. En 2002, hubo 160 delegadas en el *Loya Jirga*, vale decir un sorprendente 12,5% del total.

El UNIFEM ha tomado la delantera como promotor de la habilitación y la participación de la mujer en la consolidación de la paz y la reconstrucción mediante su Programa de Liderazgo de la Mujer Afgana (2002-2004). El programa da estrecha participación a la sociedad civil mediante la Red de Mujeres Afganas, al Gobierno, las organizaciones de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales. Procura abordar las preocupaciones de la mujer afgana fomentando su capacidad y la de las instituciones nacionales fundamentales, apoyando su potenciación social y económica, mejorando su seguridad y protegiéndola contra la violencia (UNIFEM 2002).

Desarrollo comunitario y consolidación de la paz. Como resultado de la iniciativa de la sociedad civil se han fijado los objetivos de la inclusión y la prevención de los conflictos que fundamentan gran parte de las asociaciones del PNUD para el desarrollo. En la región de los Spis medios en la zona oriental de Eslovaquia, la ONG ETP Slovakia ayudó a ejecutar 80 proyectos de desarrollo comunitario planificados con fines experimentales por organizaciones locales de base comunitaria en 10 municipios, para integrar a los grupos desfavorecidos en un programa gubernamental lanzado en 2001. Varios proyectos procuran impulsar la interacción y la cooperación entre los pobladores romaníes y no romaníes. Uno de ellos, conocido como el Puente de Erika (por la mujer que motivó a los residentes locales a pasar a la acción), reunió a las comunidades para construir un puente que conectara los barrios romaníes con los no romaníes de la aldea.

Los proyectos ayudaron a formar asociaciones a niveles múltiples para el desarrollo de los municipios con asentamientos de minorías étnicas. Las asociaciones locales se concentraron en los medios de vida de las comunidades rurales y urbanas, e incluyeron al alcalde, las autoridades locales, las organizaciones comunitarias y las pequeñas empresas. Las asociaciones regionales tenían por objetivo reforzar la capacidad e incluyeron a oficinas gubernamentales de los distritos, organizaciones de la sociedad civil y empresas que realizan operaciones en la región. Las asociaciones nacionales abordaron el marco de políticas, la movilización de recursos y la vigilancia, e incorporaron a la oficina del Viceprimer Ministro de Derechos Humanos, Minorías y Desarrollo Regional, ETP Slovakia, la Oficina del Plenipotenciario para las comunidades romaníes y al PNUD.

En Nepal, un programa del PNUD para apoyar las iniciativas de paz y desarrollo lanzado en marzo de 2002 procura abordar las repercusiones en la comunidad del aumento de la violencia que desde 1996 acarrea la insurgencia maoísta. La violencia ha provocado más de 7.000 muertes, dejado huérfanos por lo menos a 10.000 niños, y forzado a decenas de miles de personas a abandonar sus hogares. Los maoístas también han destruido infraestructura esencial como plantas de generación de energía hidroeléctrica, puentes y edificios. La reducción del número de turistas, uno de los principales ingresos para la economía de Nepal, y la menor actividad económica en otros sectores ha traído como consecuencia un alto índice de desempleo. La violencia y el clima de inseguridad han llevado al cierre de muchas escuelas. Un número cada vez mayor de mujeres, ante la ausencia de los hombres que han resultado muertos o desaparecidos, están asumiendo solas la responsabilidad de sus hogares.

En un proceso participativo que supone consultas con diversos grupos interesados, el programa estableció un fondo fiduciario de 2,6 millones de dólares, financiado por siete donantes externos y administrado por el PNUD, para apoyar las iniciativas de la sociedad civil sobre el terreno. Un objetivo primordial del fondo es permitir que la sociedad civil de Nepal participe en la reconstrucción de las sociedades arrasadas por la violencia. Con este fin, el programa procura fomentar la capacidad de las ONG y las organizaciones de base comunitaria para desarrollar una cultura de paz y abordar las cuestiones relativas a los derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil participan en decisiones clave mediante comités directivos y de aprobación de proyectos.

El programa alienta la participación de la mujer y de las comunidades excluidas, las minorías étnicas y las comunidades indígenas en las actividades de consolidación de la paz y reactivación de los métodos tradicionales para abordar las confrontaciones. Facilita el diálogo sobre los conflictos y la consolidación de la paz mediante los grupos de base y las organizaciones de la sociedad civil, procura intensificar la rehabilitación de las víctimas de la violencia y los desplazamientos internos, e impulsa el establecimiento de redes y la comunicación entre los principales grupos centrales de la sociedad civil comprometidos con la promoción de la paz, los derechos humanos y el desarrollo. Llegando a los que han sido más afectados por las confrontaciones, en última instancia, el programa beneficia a toda la población y promueve la responsabilidad nacional por los procesos de consolidación de la paz.

Hasta la fecha, los administradores del fondo fiduciario han aprobado las iniciativas de paz de 40 organizaciones de la sociedad civil e instituciones como la Asociación de Derechos Humanos de Nepal, la Sociedad de Bienestar de la Mujer de las Aldeas, Dalit Sewa Samaj y la Asociación de Asia Meridional. En particular, las organizaciones administradas por mujeres y para la mujer y las comunidades marginadas han recibido un apoyo especial para su trabajo en la rehabilitación de las víctimas, la investigación, el teatro callejero, los programas de radio para sensibilizar a la población sobre las consecuencias del conflicto, y la promoción de la consolidación de la paz y los derechos humanos. La potenciación de la mujer ha tenido efectos saludables como la generación de oportunidades económicas y la resistencia a la violencia a nivel comunitario.

Pronto se ha llegado a la conclusión de que estas iniciativas de la sociedad civil, al crear y sostener las redes de base, pueden contribuir a la paz y la resistencia a la violencia en un período posterior a los conflictos. "La cohesión social, el conocimiento de las cuestiones relativas a la paz y la justicia, y la potenciación auténtica pueden influir positivamente en la transformación posterior a los conflictos," dice el Sr. Shantam Khadka, Oficial de Reformas de la Justicia de la oficina del PNUD en Nepal. El desafío consiste en fomentar la capacidad y la pericia técnica para prevenir y abordar las consecuencias del estallido del conflicto en un país que ha sido tradicionalmente pacífico.

En Somalia, donde la tierra y el acceso a la tierra están en la raíz de gran parte del conflicto, el PNUD está abordando con las comunidades agrícolas el problema de la propiedad de la tierra para construir la paz y el consenso. En el proyecto del PNUD de

Estudios Catastrales, ejecutado por el Ministerio de Agricultura de Somalia, participan los agricultores, sus vecinos y las autoridades municipales. “Lo que el PNUD está haciendo aquí es ayudar a consolidar la paz, una granja por vez,” dice el Sr. Maxwell Gaylard, Representante Residente del PNUD en Somalia. Los estudios catastrales, que determinan la extensión, el valor y la propiedad de la tierra para que sea registrada oficialmente, han tenido éxito en la solución de conflictos en la región noroccidental y podrían ampliarse hacia las zonas agrícolas suroccidentales (PNUD 2002e).

Preparación para casos de desastre y recuperación. Los desastres naturales de gran escala han causado aproximadamente tres millones de muertes en los dos últimos decenios. La enorme mayoría de los desastres naturales, sean inundaciones, terremotos o huracanes, ocurren en los países en desarrollo, donde las comunidades ya vulnerables cargan con lo peor de sus enormes costos económicos y sociales. Además, los desastres de escala pequeña o mediana, que ocurren con frecuencia y no se registran en las bases de datos mundiales, pueden provocar hasta el doble del daño acumulado de las catástrofes de gran escala. Las infraestructuras físicas deficientes, la degradación ambiental y la mala gestión, la ocupación territorial y el uso inadecuado de la tierra, y la concentración de la población en zonas de frecuentes desastres son factores que aumentan la vulnerabilidad a los desastres naturales. A su vez, en éstos influyen la pobreza crónica, la exclusión social y económica, y las situaciones de conflicto civil y transición económica.

Por lo tanto, las pérdidas provocadas por los desastres suelen ser sinónimo de problemas de desarrollo no resueltos. Sus graves consecuencias humanas y económicas han impulsado al PNUD a hacer de la reducción de los desastres un componente del marco general de planificación. Además, si bien los desastres naturales por sí mismos no llevan a los conflictos violentos, pueden minar gravemente la capacidad de un gobierno no preparado para abordar cuestiones nacionales clave. Los gobiernos que hacen frente a una crisis tras otra sencillamente se repliegan o sucumben, y el vacío se llena con violencia y desórdenes. “La respuesta al desafío reside en fomentar la capacidad de los gobiernos para reducir los riesgos planteados por los desastres imprevistos y hacer frente a sus secuelas de manera constructiva y equitativa,” dice la Sra. Julia Taft, Directora de la Dirección del PNUD de Prevención de Crisis y Recuperación (PNUD 2002f).

Desde Goma en la República Democrática del Congo a Gujarat en la India, el PNUD ha llegado a los sitios de los desastres naturales para relevar al socorro humanitario, y establecer iniciativas inmediatas de recuperación sostenible. El tema central no es sólo la reducción de los desastres (mediante la prevención, la preparación y la mitigación) sino también la recuperación (mediante la rehabilitación y la reconstrucción). En especial, los programas han tenido por objeto reducir la vulnerabilidad social y económica y la pérdida de los medios de vida, y preservar los adelantos de un desarrollo de base amplia. El PNUD cree que los enfoques de reducción y recuperación son esenciales para promover la erradicación de la pobreza y los medios de vida sostenibles, la igualdad entre los géneros y el adelanto de la mujer, la sostenibilidad ambiental y de los recursos naturales, y la gestión democrática.

Durante el decenio de 1990, el PNUD apoyó la participación de la sociedad civil en las tareas relativas a los desastres locales y la gestión de los riesgos en varios países. Por ejemplo, en Haití, las organizaciones de la sociedad civil participaron activamente en la preparación de la evaluación común para el país y contribuyeron al plan nacional de gestión de riesgos y desastres, que fija objetivos y tareas de largo plazo. De acuerdo con el plan, las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales también han participado activamente en la ejecución de los programas locales. Desde el ciclón Georges de 1998, casi 100 comités de gestión de riesgos y desastres de participación local han estado funcionando fuera de Puerto Príncipe, la capital. Las organizaciones de la sociedad civil han participado directa o indirectamente en la mayoría de ellos.

Después de que el ciclón Mitch asoló a Nicaragua en 1998, el PNUD reforzó la capacidad de seis municipios y 36 comunidades para administrar el riesgo de desastres y promover los medios de vida sostenibles. Las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil de Dipilto, Mozontle, Ocotal, San Isidro, Sébaco y Ciudad Darío se han capacitado en la gestión del riesgo local. Hoy en día están incorporando las consideraciones del riesgo en sus planes de desarrollo. El Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres de Nicaragua ha adoptado estos enfoques y metodologías, y está promoviendo su aplicación en otros proyectos afines.

Transición del socorro a la recuperación sostenible. Cuando los riesgos de desastre no se tienen en cuenta como factores de las tareas de recuperación después de las grandes catástrofes, los países tienden a invertir en “el riesgo de reconstrucción”, y restablecen las condiciones para peores desastres futuros. Las organizaciones de la sociedad civil con redes comunitarias y experiencia pueden desempeñar una función invalorable en la ayuda para reducir los riesgos durante las tareas de recuperación. Las organizaciones de la sociedad civil han tomado parte activa en las tareas de recuperación apoyadas por el PNUD en varios países, como El Salvador, la India, Malawi y Mozambique.

En Gujarat, estado de la región occidental de la India devastado por un terremoto en 2001, el PNUD puso en marcha por primera vez su concepto de la transición del socorro a la recuperación, trabajando con diversos asociados de otros organismos de desarrollo, el Gobierno y la sociedad civil. Los objetivos eran varios: llenar el vacío entre el socorro y la reconstrucción; mejorar la coordinación entre los asociados locales, regionales, nacionales e internacionales; permitir una rápida recuperación de los medios de vida y el desarrollo con aportes financieros relativamente pequeños; fomentar la capacidad y demostrar los criterios que pueden aplicarse en gran escala; y alentar la participación de la comunidad y habilitar a la mujer en el proceso de reconstrucción (PNUD 2001b).

“La experiencia de Gujarat muestra la importancia de la intervención estratégica, utilizando recursos relativamente pequeños pero siguiendo un enfoque basado en el conocimiento, para llenar el vacío entre el socorro y el desarrollo de largo plazo en los países afectados por las crisis y en los períodos posteriores a las crisis,” dice el Sr. Praveen Pardeshi, el entonces Director del Programa de Gujarat del PNUD. “Si se

aplica adecuadamente, la recuperación de transición puede ayudar a impedir que los países afectados por crisis frecuentes – sean desastres naturales, guerras, conflictos civiles o el derrumbe de los sistemas económicos, políticos y sociales – se deslicen en una espiral en descenso, donde las pérdidas son mayores que las ganancias limitadas del desarrollo, y los riesgos de crisis futuras se acumulan."

En Kachch, el distrito más afectado por el terremoto, el PNUD construyó asociaciones estratégicas con varias organizaciones de la sociedad civil para estar al frente de los enfoques innovadores destinados a promover la autosuficiencia de la comunidad, proteger de riesgos futuros, reforzar la capacidad institucional y habilitar a los grupos más vulnerables. La asociación con Kachch Nav Nirman Abhiyan, una red de todo el distrito con 29 integrantes, demuestra el carácter amplio de la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el PNUD.

Por ejemplo, en el campo de la vivienda, las casas de demostración construidas con el apoyo del PNUD en 25 aldeas se están reproduciendo en las 300 aldeas que abarca la red Abhiyan y, a su vez, influyen en el diseño y la ejecución de proyectos por otras organizaciones de base comunitaria, organismos del gobierno y el sector privado. Para Abhiyan, un aspecto invalorable de la asociación fue la asignación de fondos del PNUD a proyectos demostrativos pequeños pero fundamentales, que pueden tener efecto multiplicador en todo el Estado. "Como red local, nuestra fortaleza consiste en promover y ejecutar cambios en las políticas en nuestra zona geográfica. Es muy importante para nosotros tener al PNUD como un asociado que promoverá estas cuestiones a nivel nacional e internacional," dice la Sra. Sushma Iyengar, Coordinadora de Abhiyan.

La gama de estas experiencias demuestra que las tareas del PNUD de prevención de los conflictos y recuperación de las crisis se centran en fomentar un consenso y un diálogo más amplios. Cada vez más, implican no sólo a los gobiernos, sino también a los diversos protagonistas de la sociedad civil. Estas asociaciones han conformado y han enriquecido las tareas de la organización en crisis complejas y difíciles, y en ambientes posteriores a los conflictos y, en muchos casos, han asegurado su durabilidad.

Capítulo 4

VIH/SIDA: las organizaciones de la sociedad civil en la primera línea de defensa

El VIH/SIDA constituye una de las amenazas más graves para el desarrollo humano, despoja a las sociedades de su talento, sus recursos y su capacidad, y empobrece a quienes sobreviven. La crisis ya ha provocado daños incalculables, desde la pérdida de oportunidades de crecimiento y desarrollo a la pérdida de derechos, desde la pérdida de la esperanza y la confianza en sí mismos a la pérdida de la vida. Ha destruido familias y sociedades, y ha provocado mucho más sufrimiento y caos socioeconómico que la mayoría de las hambrunas, las guerras o los desastres naturales de toda la historia.

Hasta la fecha, han muerto más de 25 millones de personas de SIDA en todo el mundo, actualmente, casi 42 millones de personas viven con el VIH/SIDA, y sólo en 2002 había cinco millones de infectados con el VIH (ONUSIDA/OMS 2002). El virus se está propagando más rápidamente en Asia, Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes. En África, donde ha habido un aumento exponencial del número de personas infectadas, el VIH/SIDA se está incorporando en un ciclo de empobrecimiento y vulnerabilidad. La epidemia se está propagando más silenciosamente en Asia y los Estados Árabes, donde la negación, el temor, la estigmatización y la intensa discriminación están debilitando los mecanismos de vigilancia y sumergiendo la epidemia en la clandestinidad. La India, con un número de personas que viven con el VIH/SIDA estimado en 4,58 millones, se ubica en segundo lugar después de Sudáfrica. Se teme que China, donde aproximadamente un millón de personas viven con el VIH/SIDA, pueda estar al borde de una gran epidemia.

Si bien los gobiernos y las instituciones donantes están adquiriendo conciencia de la necesidad imperiosa de abordar el VIH/SIDA no sólo como una crisis de salud pública sino también como un obstáculo para el desarrollo, sigue habiendo dificultades considerables. El rápido alivio de la deuda es una preocupación prioritaria para los países pobres muy endeudados que tienen tasas elevadas de VIH/SIDA (30 de los 42 países pobres muy endeudados). Los pocos países que han logrado resultados mensurables en la tarea de revertir la epidemia – el Brasil, Camboya, el Senegal, Tailandia y Uganda – son los que han dado prioridad al VIH/SIDA en sus estrategias de planificación del desarrollo, asignación de recursos y lucha contra la pobreza (PNUD 2002g).

La crisis del VIH/SIDA tiene repercusiones de gran alcance para el mandato central del PNUD de reducir la pobreza, en particular en relación con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Dada la devastación provocada por la epidemia, las respuestas fragmentarias o insuficientes impedirán lograr el sexto objetivo de detener y comenzar a revertir la propagación del VIH/SIDA antes de 2015. Como el SIDA agrava la pobreza de los hogares, la inseguridad alimentaria, las tasas de deserción escolar, especialmente entre las niñas, y la mortalidad infantil y la de niños menores de 5 años, cualquier revés en el cumplimiento de este objetivo haría imposible el logro de los demás objetivos de desarrollo del Milenio.

Por ejemplo, en Burkina Faso, Rwanda y Uganda, se estima que el porcentaje de población que vive en la pobreza absoluta aumentará de un 45% hoy en día a un 51% en 2015 como consecuencia del VIH/SIDA. Estos reveses en el desarrollo humano, a su vez, aumentan mucho el riesgo de que la gente contraiga el virus (PNUD 2003). En Zimbabwe, se estima que unas 2,3 millones de personas de entre 15 y 49 años de edad (de una población total de 11,6 millones) están infectadas por el VIH. Aproximadamente 600.000 han desarrollado el SIDA, que ha dejado huérfanos a casi 800.000 niños. El VIH/SIDA *está amenazando gravemente con revertir el desarrollo logrado en Zimbabwe, reducir la esperanza de vida, disminuir la productividad y los ingresos, y poner en peligro la capacidad del país para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio*.

Desde fines de 1980, el PNUD ha defendido constantemente el criterio de vincular el VIH y las políticas de desarrollo. Desde entonces se ha movilizado mucho más allá del sector de la salud, ha promovido las respuestas descentralizadas y las actividades en la comunidad, y ha incluido los problemas delicados relativos a los derechos humanos, la desigualdad entre los géneros, el estigma y la discriminación en los programas de las políticas nacionales y mundiales (PNUD 2003). Un desafío clave para el PNUD en su trabajo con los asociados en el desarrollo y los gobiernos consiste en conseguir el compromiso político necesario para aumentar la escala y calibrar las estrategias de lucha contra la pobreza de modo de seguir a la par de las consecuencias del VIH/SIDA que cada vez se extienden más. Para esta tarea es imprescindible establecer asociaciones dinámicas con las organizaciones de la sociedad civil, a saber, las coaliciones que llevan a cabo actividades de promoción y campañas, los proveedores de servicios no gubernamentales y, lo más importante, las redes de personas que viven con el VIH/SIDA.

Las organizaciones de la sociedad civil han estado a la vanguardia del movimiento que impulsa los programas de desarrollo y prevención del SIDA que se refuerzan mutuamente, atrayendo constante atención hacia la necesidad de vincular la prevención y los tratamientos a nivel individual con las cuestiones más amplias de la pobreza, la igualdad entre los géneros, la gestión de los asuntos públicos, los derechos humanos y los acuerdos comerciales. El ejemplo más claro de la función de la sociedad civil como formadora de las políticas internacionales frente a la crisis del VIH/SIDA se encuentra en el acceso a los tratamientos. Gracias a la presión sin precedentes del público de resultas de la campaña lanzada por varias organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, en abril de 2001, 39 compañías farmacéuticas multinacionales dejaron sin efecto su acción contra el Gobierno de Sudáfrica y permitieron que el país importara medicamentos antirretrovirales (CPT 2001). La persistente campaña para proporcionar medicamentos a precios razonables a los pobres sentó las bases de la Declaración de Doha sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y la salud pública adoptada en la IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en noviembre de ese año.

A nivel mundial, las campañas de esas coaliciones han trasladado al primer plano de la conciencia pública las dificultades multidimensionales del VIH/SIDA. Sobre el terreno,

las ONG han surgido como la primera línea de defensa en la contención del VIH/SIDA. Su flexibilidad y su proximidad a las comunidades marginadas las convierte en el primer punto de contacto. También actúan como fermento del cambio social pues se comprometen en la habilitación de las personas que se enfrentan a diversas formas de violaciones sancionadas por la sociedad. Han sido pioneras en el trabajo con grupos vulnerables marginados y frecuentemente tachados de delincuentes como drogadictos, trabajadores del sexo y comunidades de emigrantes que por lo general son reticentes a ponerse en contacto con funcionarios del Gobierno. Las iniciativas de la sociedad civil no sustituyen la labor del Gobierno, sino que, más bien, la complementan y ayudan a su sostenibilidad mediante la participación de la comunidad.

En conjunto, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo del VIH/SIDA han abordado cuatro necesidades críticas: la extensión y el establecimiento de redes para permitir el fecundo intercambio de ideas entre las sociedades; la vigilancia de la negación y las violaciones de los derechos humanos y la habilitación de los infectados y afectados por el VIH/SIDA, llegando a las comunidades marginadas y proporcionando mecanismos de atención y apoyo. En particular, el papel de las organizaciones de la sociedad civil en las iniciativas de atención y apoyo se ha vuelto indispensable cuando faltan los esfuerzos concertados de los gobiernos. Cuando las iniciativas de la sociedad civil han atravesado las fronteras, a menudo han impulsado eficaces respuestas regionales a la epidemia (véase el recuadro 5).

Con su insistencia en la potenciación y la creación de conciencia, las organizaciones de la sociedad civil aportan un enfoque basado en los derechos a la lucha contra el VIH/SIDA, que procura reducir la vulnerabilidad abordando las causas profundas como la exclusión social, las privaciones económicas y la discriminación. La evolución de la epidemia ha puesto en evidencia sus dimensiones jurídicas, éticas y de derechos humanos, especialmente porque muchos de los más vulnerables al virus ya están al margen de la sociedad y no disfrutan de los derechos humanos básicos. Ha reforzado los estereotipos sociales y las desigualdades existentes que definen a la mujer como inferior al hombre, marginan a los pobres y excluyen a los jóvenes drogadictos, a los trabajadores del sexo y a las personas con preferencias sexuales diferentes. Por lo tanto, la movilización social debe situarse en el centro de toda estrategia para reducir la propagación y las repercusiones del VIH/SIDA. Muchas de sus tareas esenciales pero desatendidas, el cambio de las actitudes del público, el aumento del conocimiento y los temas delicados que lindan con los aspectos morales, éticos y extremadamente personales de la vida de la gente, han recaído en los actores de la sociedad civil.

Fermento del compromiso y el cambio. En África occidental, donde uno de cada 10 adultos ya vive con el VIH, Burkina Faso es el país más afectado después de Côte d'Ivoire. Hasta 2000, en Burkina Faso, la respuesta al VIH/SIDA era la típica de muchos países: subfinanciados, fragmentados, dependientes de los donantes y faltos de compromiso y liderazgo políticos. Aunque siguen existiendo muchas dificultades, desde entonces, el país ha dado un enorme salto en la lucha contra la crisis, dice el Sr. Håkan Björkman, asesor principal del PNUD en VIH/SIDA.

Hoy en día, Burkina Faso es un ejemplo de lo que puede lograrse si se cuenta con voluntad política, se coordinan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas,

y se movilizan las organizaciones de la sociedad civil. Es uno de los ocho países africanos en que las prioridades, los objetivos y el análisis de las repercusiones en materia de VIH/SIDA se han integrado efectivamente en sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Con ello ha quedado demostrado que el Gobierno se ha propuesto situar la prevención y la atención del VIH/SIDA en el centro del programa nacional de desarrollo, y que ha comprendido la necesidad de luchar contra la pobreza para reducir la vulnerabilidad a la infección.

Burkina Faso es uno de apenas tres países del mundo que han tomado la decisión oficial de asignar una parte de los ahorros obtenidos del programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados a la lucha contra el VIH/SIDA. Aunque la cifra todavía es relativamente pequeña (1,3 millones de dólares de EE.UU. por año, además de 700.000 dólares del presupuesto ordinario), el hecho de asignar recursos nacionales a la lucha contra el VIH/SIDA aumenta las posibilidades de que el proyecto se adopte como propio y de obtener resultados duraderos. La promoción y el diálogo sobre políticas han estado respaldados por un análisis riguroso (el informe nacional de desarrollo humano de 2001 se centró en el VIH/SIDA). Como medida para reforzar el marco y la capacidad institucional, en 2001, el Gobierno estableció una Comisión Nacional de Lucha contra el VIH/SIDA, adjunta a la Oficina del Presidente.

Las organizaciones de la sociedad civil han sido fundamentales para provocar este cambio en la respuesta nacional ante el VIH/SIDA. Están trabajando con el Gobierno para garantizar que no sólo se consulte a las comunidades, sino que se les permita desempeñar una papel principal en la prevención y el aumento a escala de las intervenciones de atención y apoyo a las personas afectadas por la epidemia. Hay más de 200 organizaciones de la sociedad civil en Burkina Faso que están haciendo frente a las diversas dificultades que plantea el VIH/SIDA. “Las organizaciones de la sociedad civil pueden ser consideradas, con justicia, las pioneras en la lucha contra el SIDA,” dice el Sr. Marc Saba de la oficina del PNUD en Burkina Faso. “Muchas nacieron antes de que se crearan las estructuras estatales para coordinar la lucha contra el SIDA y han tenido que recorren un territorio sin mapas trazados de antemano, apoyadas en su valentía y determinación.”

Las tareas que realiza el PNUD con otros asociados para fomentar la capacidad de estas organizaciones consisten en llevar el registro de las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en la lucha contra el VIH/SIDA, apoyar a las que dan enseñanza a los huérfanos, y facilitar el asesoramiento, las pruebas voluntarias y los servicios como el tratamiento, la remisión a los grupos de personas seropositivas, la asistencia jurídica y los mecanismos de apoyo. En 2001, las organizaciones de la sociedad civil realizaron 6.900 pruebas, aproximadamente las tres cuartas partes del total de las realizadas en el país.

Liderazgo comunitario para luchar contra el VIH/SIDA y la pobreza. En Sudáfrica, donde más de uno de cada cinco adultos viven con el VIH/SIDA, el PNUD ha emprendido una iniciativa para fomentar el liderazgo y la capacidad de respuesta a la epidemia a todos los niveles. Basado en la premisa de que es necesaria una dirigencia comprometida y capaz para que la respuesta sea eficaz, el Programa de Liderazgo por Resultados en la lucha contra el VIH/SIDA hace hincapié en el hecho de que todos

tienen una responsabilidad cuando se trata de abordar la cuestión del VIH/SIDA. Es una nueva asociación que está transformando las respuestas que las comunidades y las organizaciones de base comunitaria dan a la epidemia. En 2002, 54 facilitadores o "agentes de cambio" de todo el país participaron en talleres de formación organizados como parte de esta iniciativa.

Los talleres han tenido repercusiones extraordinarias. Los participantes han tomado conciencia de que su propio comportamiento, sus actitudes, sus creencias, sus prejuicios respecto de las cuestiones de género y algunas prácticas culturales podrían contribuir a la propagación del VIH/SIDA. Algunos de ellos han perdido poco tiempo en redactar proyectos de acción para aplicar en su trabajo y su ámbito personal. Para el Sr. Thomas Mkhize, Presidente de la Red de organizaciones de la sociedad civil KwaZulu-Natal, gracias a los talleres, ha aumentado su sentimiento de empatía hacia los afectados por el VIH/SIDA. "Ahora comprendo mejor la enfermedad y puedo relacionarme con los infectados y los afectados."

La iniciativa de Liderazgo por Resultados es parte de un programa de asociación entre el PNUD, el Departamento Nacional de Salud y tres provincias de las más afectadas por el VIH/SIDA y la pobreza: Cabo Oriental, KwaZulu-Natal y Limpopo.[9] El programa promueve el diálogo sobre las cuestiones que contribuyen a que la epidemia siga propagándose, apoya la elaboración de medidas normativas adecuadas y fomenta la capacidad para generar, en todo el país, una respuesta extraordinaria y multisectorial a la epidemia. También crea asociaciones entre el Gobierno, la sociedad civil y otros protagonistas para apoyar a las comunidades y las organizaciones de base comunitaria a aumentar sus respuestas a escala.

En abril de 2003, cuando la iniciativa se lanzó en la provincia de Limpopo, la Sra. Manto Tshabalala-Msimang, Ministra de Salud, comprometió a su Gobierno al más alto nivel y manifestó lo siguiente: "Se trata, principalmente, de fomentar la capacidad de las personas y crear plataformas para que trabajen en conjunto buscando las soluciones a los problemas comunes".

Los representantes de otras provincias que acudieron en un número importante al lanzamiento en Limpopo manifestaron su disponibilidad y su gran interés en aprender y aplicar los conocimientos en su propio entorno. Los participantes de las comunidades, la sociedad civil, el sector privado, los trabajadores, el gobierno nacional y local, los centros de estudio y los medios de difusión transmitieron claramente el mensaje de que se trataba de un movimiento novedoso y no convencional de lucha contra el VIH/SIDA y la pobreza, y de que saldrían a convocar a otros agentes de cambio. Los participantes de la sociedad civil pertenecían a ONG, organizaciones de base comunitaria y sus redes, y grupos confesionales. En el número del 15 de abril de 2003 de *The Northern Review,* el comentarista Andre Buys escribió lo siguiente: "La iniciativa demuestra eficacia al trasladar el debate nacional sobre el VIH/SIDA y la pobreza de los términos puramente biomédicos a la contextualización en las más amplias corrientes sociales y económicas del país".

[9] El programa, llamado "Mejorar la respuesta integrada al VIH/SIDA y la pobreza", cuenta con 8,5 millones de dólares de EE.UU., contribución del Gobierno de Dinamarca mediante el Grupo temático del ONUSIDA.

Para el PNUD, la respuesta conseguida en Limpopo es un augurio prometedor de un programa que abarque todo el país. “Es un hecho histórico que todos los encargados de adoptar las decisiones clave y los protagonistas de las provincias estén juntos aquí, para reforzar su compromiso de luchar contra la epidemia,” dijo el Sr. John Ohiorhenuan, Representante Residente de la oficina del PNUD en Sudáfrica. “Señala claramente a toda la provincia, y efectivamente al país, que se puede vencer al VIH/SIDA y la pobreza si todos trabajan en conjunto.”

Como parte del Programa de Liderazgo por Resultados, muchos dirigentes y agentes de cambio han ayudado a habilitar a las comunidades de Cabo Oriental y KwaZulu-Natal y fomentar su capacidad, y a hacer frente a las devastadoras consecuencias del VIH/SIDA. Por ejemplo, en 2002, la Red de organizaciones de base comunitaria de KwaZulu-Natal y la red de organizaciones de base comunitaria de Cabo Oriental iniciaron un proceso de mejoramiento de la capacidad de la comunidad, con el apoyo del PNUD, para ayudar a sus provincias a abordar las consecuencias devastadoras del VIH/SIDA a nivel de las comunidades. Una estrategia especialmente innovadora consiste en las “conversaciones con la comunidad” para romper el silencio y abordar los factores que aceleran la propagación de la epidemia.

Mediante la narración de cuentos, la dramatización, la caracterización y otras técnicas, los miembros de la comunidad – líderes tradicionales, jefes, ancianos, niños, hombres, mujeres, jóvenes, y organizaciones de base comunitaria y ONG – están comenzando a comprender mejor el carácter de la epidemia y elaborar formas de responder eficazmente. Este enfoque se basa en las consultas con las comunidades, que han demostrado que cuando se comparte el conocimiento existente sobre el VIH/SIDA, las comunidades aportan una comprensión y respuestas extraordinarias.

Las conversaciones ayudan a examinar las perspectivas de las comunidades sobre cómo vivir con el VIH/SIDA y respetar a la gente que vive con el VIH/SIDA, y darles participación en las respuestas comunitarias a la epidemia. El criterio de las conversaciones con la comunidad está en claro contraste con los métodos que reúnen a la gente que escuchar charlas de sensibilización, a menudo acompañadas de distribución de folletos o carteles, pero que no crean los espacios de interacción para facilitar la reflexión ni la aplicación, dice el Sr. Moustapha Gueye, Asesor Superior de Políticas del PNUD. “Estos métodos dejan a las comunidades con mensajes desalentadores, prescriptivos, unidireccionales, y les niegan los beneficios del diálogo sobre todos los aspectos (directos e indirectos) de las repercusiones del VIH/SIDA. Las comunidades pueden sentirse agobiadas y desesperanzadas con campañas de información negativas o no integradas.”

La finalidad de las conversaciones con la comunidad no es sencillamente hacer que la gente examine un problema que todos conocen sino, por el contrario, llevarla a reflexionar sobre todas las repercusiones y examinarlas, vale decir, la forma en que su comportamiento y sus valores, y los de sus familias y vecinos, afectan la vida de los demás, lo que se hace mediante un marco metodológico que sigue pasos concretos, y combina las habilidades y los instrumentos.

“Las conversaciones han conducido a que las comunidades adquieran una perspectiva totalmente nueva de la epidemia,” dice la Sra. Mpumi Mnconywa, Coordinadora del Programa de lucha contra el VIH/SIDA y la pobreza del PNUD y KwaZulu-Natal. “Han comenzado a reconocer y abordar las cuestiones del estigma, el silencio y la negación.” La Sra. Sheila Hokwana, Directora Adjunta del grupo Acción contra el SIDA de la provincia de Cabo Oriental añade: “Se ha abierto un espacio para que la gente se sienta en condiciones de dar a conocer su situación con respecto al VIH/SIDA. Ha ocurrido en pequeños grupos, alrededor de las familias y los amigos.”

Una conversación con la comunidad tuvo un resultado de un poder extraordinario. En una “ceremonia de curación” dirigida por el Jefe (Inkosi) Everseen Thobigunya Xolo de la aldea de Xolo en el distrito de la Costa Hibisco de KwaZulu-Natal, la comunidad formó un gran círculo y cada persona llevó varas que representaban a los amigos y los familiares que habían muerto de SIDA y las colocó en una pila en el centro. Algunos llevaron dos o tres varas, y otros llevaron manojos.

A poco de empezar, las personas se encontraban alrededor de una gran pila de varas. Fue un momento de conmoción para la comunidad que cayó en la cuenta de lo mucho que estaba sufriendo las consecuencias de la epidemia. Lloraron sin tapujos la pérdida de sus muertos y luego trazaron el nuevo camino que querían seguir para cambiar su comportamiento y encarar la epidemia en el futuro. Una anciana admitió públicamente por primera vez que seis de sus hijos habían muerto de VIH/SIDA, pero nadie en la aldea había reconocido la causa debido al estigma y a la negación asociados con el VIH/SIDA. Un grupo de trabajadores comunitarios sobre el terreno representaron una obra en la que se trataban el estigma y la vergüenza.

Hasta el momento, en KwaZulu-Natal se ha formado a 76 facilitadores en el fomento de la capacidad comunitaria en ocho distritos. Se prevé que ellos capaciten a varios centenares más, con lo que ayudarán a potenciar y fomentar la capacidad de las comunidades. A medida que las noticias sobre la iniciativa se divulgan, otros distritos no incluidos en las actividades de experimentación del programa se ofrecen a financiar enteramente la capacitación y las actividades sobre el terreno con sus propios presupuestos, siempre y cuando reciban el apoyo técnico del PNUD. “Tal vez no esté tan lejos el sueño de generar una respuesta a la epidemia en todo el país, extraordinaria y de múltiples facetas, con fuertes asociaciones que apoyen a las comunidades y las organizaciones de base comunitaria,” dice la Sra. Naheed Haque, Representante Residente del PNUD en Sudáfrica.

Apoyo a las redes populares. En el Caribe, los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), en asociación con la oficina del ONUSIDA en el Caribe, han estado ejecutando un programa para aplicar la iniciativa de Fomento de la mayor participación de las personas que viven con o están afectadas por el VIH/SIDA (MPPS) desde mayo de 2000.

El MPPS enfoca los programas de lucha contra el VIH/SIDA basándose en el principio de que la participación de las personas que viven con el VIH y el SIDA es fundamental para que haya respuestas nacionales éticas y eficaces a la epidemia de VIH. Muchos gobiernos han apoyado oficialmente el principio y lo han reafirmado en varias

ocasiones, desde la Cumbre de París sobre el SIDA de 1994 al período extraordinario de sesiones de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA de 2001.

En los últimos siete años, los VNU (bajo la administración del PNUD) han estado a la vanguardia del movimiento para promover la MPPS, apoyándolo con su experiencia de decenios en la puesta en práctica de un enfoque del desarrollo basado en la comunidad y participativo. Después de los resultados alentadores conseguidos en Sudáfrica, se seleccionó al Caribe, que se ubica en segundo lugar en el mundo por la tasa de crecimiento del VIH y el SIDA, para aplicar la metodología. El enfoque de MPPS ha demostrado ser particularmente eficaz para la sostenibilidad de la iniciativa en la región.
El MPPS significa que no sólo se reconoce la importancia de comprometer a la gente que vive con el VIH/SIDA en la respuesta a la epidemia, sino que también se crea un espacio en la sociedad para el compromiso. "Significa establecer mecanismos mediante los cuales se pueden utilizar las experiencias de las personas que viven con el VIH/SIDA y, en la mente de quienes no han sido tocados directamente, el VIH/SIDA puede adquirir un rostro y una voz humanos," dice la Sra. Eva Otero, Funcionaria de programas de los VNU de la oficina del PNUD en la República Dominicana.

Desde su lanzamiento en 2000, la iniciativa de MPPS del Caribe, apoyada por los VNU y el ONUSIDA, ha logrado resultados notables. Opera en siete países con carácter experimental con cinco redes nacionales y tiene 46 voluntarios nacionales y un voluntario internacional, ambos de los VNU. La incorporación de personas que viven con el VIH/SIDA como voluntarios nacionales de los VNU es esencial para el éxito del programa. Así se ha dado más información al público sobre la iniciativa de MPPS del Caribe, se ha asegurado el compromiso activo y la participación significativa de las personas que viven con el VIH/SIDA, y se ha ayudado a reunir fondos y recursos para el proyecto. En la República Dominicana, que se ubica en segundo lugar en el Caribe por la prevalencia del VIH, la Red Dominicana de Personas con VIH (REDOVIH) es el principal asociado en la iniciativa de la sociedad civil.

"Todos los voluntarios nacionales de los VNU de los siete países son personas que viven con el VIH y el SIDA. Como tales, se identifican mucho con la población beneficiaria, y como voluntarios de las Naciones Unidas pueden abrir muchas puertas en los ministerios de salud y educación," dice el Sr. César Castellanos, fundador de REDOVIH y asesor técnico de la Iniciativa MPPS del Caribe. La inclusión en el sistema de las Naciones Unidas también es una fuente poderosa de legitimación que puede contrarrestar con eficacia el estigma y la discriminación, alentando a las personas seropositivas a actuar con mayor apertura respecto de su situación.

Los voluntarios nacionales de los VNU aportan su capacidad para promover la participación comunitaria en la creación y fortalecimiento de las redes nacionales de personas que viven con el VIH y el SIDA, transformándolos en grupos sostenibles de autoayuda. Ubican a las personas que viven con el VIH/SIDA, apoyan a los grupos de autoayuda, y facilitan la formación y la supervisión de nuevos grupos. Los voluntarios

también reconocen a los posibles líderes y asociados para iniciar actividades relativas al VIH/SIDA, movilizar los recursos humanos y materiales para ayudar a establecer un ambiente más propicio para las personas que viven con el VIH/SIDA, plantear las cuestiones relativas al VIH/SIDA al más alto nivel político y coordinar las actividades con el sector público y el privado.

"En pocas palabras, los voluntarios nacionales de los VNU sirven de catalizadores de un proceso de establecimiento de redes y centros de coordinación para las personas que viven con el VIH/SIDA. También los alentamos a ser los primeros en ponerse en contacto con las redes nacionales de personas que viven con el VIH/SIDA, dentro y fuera de la comunidad de los afectados por el VIH y el SIDA" dice la Sra. Otero.
El apoyo del PNUD ayudó a lanzar REDOVIH en 1998. Los recursos iniciales aportados por el PNUD para la iniciativa MPPS, si bien escasos, han tenido un efecto multiplicador y han estimulado a otras organizaciones multilaterales, organismos donantes y el sector privado a aportar financiación, dice el Sr. Castellanos.

Además de REDOVIH, la respuesta de la oficina del PNUD en el país al desafío del VIH/SIDA se ha caracterizado por las muy diversas asociaciones con otras organizaciones de la sociedad civil como Jóvenes de la Frontera y el Centro de Promoción de Solidaridad Humana (CEPROSH), instituciones del Gobierno como el Consejo Presidencial del SIDA (COPRESIDA), comisiones regionales de salud, el sector privado, y los expertos.

La estrategia nacional de lucha contra la pobreza constituye una plataforma para vincular las respuestas al VIH/SIDA con la reforma administrativa y judicial, la potenciación de la mujer y la pobreza. El PNUD ha introducido una perspectiva multisectorial al programa nacional, apoyando el fortalecimiento de COPRESIDA y REDOVIH, y la respuesta nacional para proteger los derechos humanos de las personas que viven con el VIH/SIDA. Ha financiado una campaña nacional y una serie de talleres con centros académicos y facultades de derecho.

En Botswana, las tareas llevadas a cabo por las redes de personas que viven con el VIH/SIDA para romper el silencio y el estigma que rodea al VIH/SIDA han sido fundamentales en la batalla desigual que se libra contra la epidemia. A pesar de que el Presidente Festus Mogae se ha comportado como un líder valiente, Botswana sigue estando entre los países más afectados por la epidemia. Más del 35% de la población de entre 15 y 49 años de edad vive con el VIH, de acuerdo con el *Informe de segunda generación de vigilancia del VIH/SIDA en Botswana 2002.*

Una asociación de larga data entre el PNUD y la Red de Botswana de Personas que Viven con el SIDA (BONEPWA) se ha concentrado en la defensa de los derechos y el establecimiento de redes para y por las personas que viven con el VIH/SIDA. La BONEPWA facilita y promueve la formación de grupos de atención y apoyo de las personas que viven con el VIH/SIDA y las organizaciones de base comunitaria, y fomenta la capacidad de los existentes. Como federación nacional formada por y para las personas que viven con el VIH/SIDA, el grupo sirve de foro para la promoción concertada entre el público y con los gobiernos, papel que ha adquirido importancia crucial con la propagación de la epidemia.

Desde 1993, el PNUD ayudó a allanar el terreno para la formación de la red, dice el Sr. David Ngele, Coordinador de BONEPWA. “Al comienzo era casi imposible congregar como grupo a las personas que vivían con el VIH/SIDA, por su temor al estigma, a ser señalados públicamente.” El apoyo del PNUD durante todos esos años difíciles, especialmente brindando oportunidades de aprendizaje y educación en los países que han establecido esas redes, fue una gran ayuda para que BONEPWA naciera como organización en 2000, dice el Sr. Ngele. Ahora tiene 30 grupos de apoyo en zonas urbanas. Según el Sr. Ngele, la mujer se ha manifestado enérgicamente a favor de las redes de personas que viven con el VIH/SIDA y en una, de 29 miembros, 25 son mujeres. BONEPWA se está ampliando a las zonas rurales, aunque todavía tiene mucho camino por andar para hacer crecer su red y su capacidad de promover sus objetivos eficazmente ante el Gobierno, y dar oportunidades de generación de ingresos a las personas seropositivas.

“El PNUD cree que es importante, desde el punto de vista estratégico, apoyar el establecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y fortalecerlas, porque pueden actuar como catalizadoras en la movilización de respuestas de la comunidad, complementar los servicios gubernamentales existentes, cuestionar las respuestas del Gobierno y responder más rápidamente que éste,” dice el Sr. Bjørn Førde, Representante Residente en Botswana. Además de BONEPWA, el programa apoyó otras dos redes de la sociedad civil que han sido potentes defensoras de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra el VIH/SIDA. Según Førde, todas desempeñan funciones esenciales aunque diferentes en la guerra que se libra contra la epidemia en Botswana.

La Red de Botswana de Ética, Derecho y VIH/SIDA (BONELA) actúa como organización de promoción y recursos para abordar las cuestiones jurídicas y relativas a los derechos humanos. Se trata de una red nacional de organizaciones y particulares comprometidos en promover y proteger los derechos de todas las personas afectadas por el VIH y el SIDA. Se preocupa principalmente de responder a las dificultades jurídicas y éticas que plantea la epidemia.

Con 40 miembros, la Red de Botswana de Organizaciones de Servicios para las personas afectadas por el SIDA (BONASO) se concentra en coordinar el intercambio de información y de experiencias entre los miembros y otros interesados. Algunas organizaciones del sector privado se han integrado como miembros, lo que refleja el interés cada vez mayor en prestar servicios y la necesidad de que esos servicios se presten con un criterio coordinado y multisectorial.

Las tres redes han adquirido amplio reconocimiento, incluso en el Gobierno. Están representadas en el Consejo Nacional de lucha contra el SIDA, que preside el Presidente.

Como resultado de las tareas colectivas realizadas durante el decenio de 1990 por las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales que operan en Botswana, la epidemia ya no se ve antes que nada como un problema de salud. Dos documentos fundamentales que ayudaron a determinar un cambio en la respuesta han

sido *Vision 2016: Towards Prosperity for All* (1997), donde se presenta la perspectiva de largo plazo del Gobierno para Botswana, y el informe nacional sobre desarrollo humano de 2000, *Towards an Aids-Free Generation*. En ambos documentos se subraya la necesidad de unificar y dar cohesión a las tareas del Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los donantes bilaterales y multilaterales para luchar contra la epidemia.

Como parte de la intensificación de su labor, en 1997, la oficina del PNUD en el país lanzó el Programa Nacional de Apoyo a la Lucha contra el SIDA. Su enfoque triple consistía en reforzar las estructuras nacionales de coordinación, fomentar la capacidad para ejecutar programas a nivel de distrito, y reforzar las redes de la sociedad civil.

En algunos casos, el PNUD también ha apoyado directamente las iniciativas comunitarias para demostrar que son un elemento útil y necesario de la respuesta nacional a la epidemia. En el pequeño pueblo de Palapye, había un elevado número de huérfanos cuyos padres murieron como consecuencia del VIH/SIDA. En 1999, una comunidad creó un orfanato llamado la Casa de la Esperanza, que ahora da cobijo y alimenta a unos 50 niños e imparte cursos preescolares. El PNUD dio una donación inicial para pagar a los maestros y comprar alimentos.

En cooperación con el Comité multisectorial de Lucha contra el SIDA del Distrito Sudoriental, el PNUD apoyó al Grupo de Jóvenes Nkaikela de base comunitaria, que congrega a mujeres jóvenes dedicadas al comercio sexual, y trata de establecer actividades de generación de ingresos como jardinería y fabricación de velas. Tiene como objetivo ayudar a las integrantes del grupo a lograr la sostenibilidad económica y mejorar su calidad de vida.

A pesar de los logros alcanzados, el Gobierno y la población de Botswana todavía enfrentan desafíos tremendos para dar mayor eficacia a la lucha contra el VIH/SIDA.

“Un gran desafío consiste en movilizar a las personas y comunidades para garantizar que la considerable conciencia del público y de la sociedad civil sobre la prevención y las consecuencias del VIH/SIDA se traduzca en el cambio de comportamiento necesario para detener la propagación de la epidemia. Creemos que todas las organizaciones de la sociedad civil son esenciales para lograrlo,” dice la Sra. Lydia Matebesi de la oficina del PNUD en Botswana. El apoyo del PNUD a la comunidad de las organizaciones de la sociedad civil seguirá siendo una parte fundamental de la respuesta de Botswana al VIH/SIDA entre 2003 y 2007.

Recuadro 5 *A través de las fronteras, hasta el Asia meridional*

La participación de las organizaciones de la sociedad civil del Asia meridional ha sido fundamental para fomentar la capacidad del PNUD para trabajar con los gobiernos en la lucha contra el VIH/SIDA y en esferas delicadas como la trata de mujeres. Después de que un examen participativo destacó la necesidad de una mayor promoción de las políticas y fomento de la capacidad para dar una respuesta sostenida, en 1998 se lanzó un programa

regional apoyado por el PNUD para abordar el VIH y el desarrollo, que se amplió en 2002 por un segundo período de cinco años.[10]

Una de las principales prioridades de este programa era vincular a las organizaciones de las personas que viven con el VIH/SIDA. Estos grupos, quizás más que ningún otro, han estado a la vanguardia cuando se trata de aumentar la visibilidad y la conciencia de la epidemia, y luchar contra el estigma y la discriminación. Mediante el levantamiento de mapas de esos grupos en Bangladesh, la India, el Pakistán, Nepal y Sri Lanka, se crearon asociaciones con 17 organizaciones de personas que viven con el VIH/SIDA. Las asociaciones han dado más relevancia a estas organizaciones, han reforzado sus redes y contribuido al fomento de su capacidad para promover el tratamiento del tema por los gobiernos de la región y comprometerlos.

Un aspecto fundamental del proyecto es la movilidad de las personas, en particular los grupos más vulnerables como las personas víctimas de la trata. El proyecto también apoya las redes nacionales y regionales de las organizaciones de la sociedad civil, a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y al sistema judicial de los países de destino y de salida, lo que ha permitido enjuiciar a muchos traficantes. Da asistencia jurídica, rehabilitación y asesoramiento a los sobrevivientes rescatados y repatriados.

Las asociaciones estratégicas del PNUD con las organizaciones de la sociedad civil, como Maiti y el Centro de Rehabilitación de la Mujer de Nepal, STOP, el Comité Durbar Mahila Samanway de la India, y CARE Bangladesh, tenían como fines concretos abordar la trata transfronteriza de niños y mujeres entre esos países. Los grupos trabajaron para sensibilizar a los dirigentes locales, los activistas y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con miras a iniciar estrategias de nivel comunitario para prevenir la trata en las zonas de origen. Ayudaron a provocar cambios en las políticas y dar participación activa a los funcionarios del Gobierno. Lanka+, una red nacional de personas que viven con el VIH/SIDA de Sri Lanka, se ha puesto a la cabeza de la lucha contra el estigma en el país, para dar a la epidemia un rostro humano.

En estas iniciativas de la sociedad civil se ha introducido una innovación inmensamente valiosa consistente en la participación de las trabajadoras sexuales como asociadas en la lucha contra la trata y contra el VIH/SIDA, mientras se abordan las cuestiones más amplias de la potenciación de la mujer, la representación y el reconocimiento de los derechos de las trabajadoras sexuales.

Como ejemplo de la asociación del PNUD con las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, la Iniciativa de Investigación y Desarrollo en el Asia Meridional, el Centro Americano para la Solidaridad Laboral Internacional, y la Confederación de la Industria India aunaron sus esfuerzos para facilitar la puesta en marcha de una iniciativa multinacional de protección de los emigrantes. Apoyaron las actividades llevadas a cabo en las zonas de origen, tránsito y destino, abarcando a los migrantes en los sectores de mediería, construcción e industrias de pequeña escala de la India, las mujeres migrantes en las zonas de libre comercio de Sri Lanka y los camioneros y los pescadores del Pakistán.

La iniciativa reforzó la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para integrar el problema del VIH/SIDA en su trabajo, facilitó las coaliciones y las redes nacionales, y añadió el VIH/SIDA a los temas de interés de los sindicatos. Las asociaciones fueron fundamentales para mejorar las estrategias nacionales para abordar a las poblaciones migrantes y su

[10] La fase 2 del programa se titula "Regional Empowerment and Action to Contain HIV/AIDS" (REACH) (potenciación regional y actividades para detener la propagación del VIH/SIDA) www.hivanddevelopment.org y www.youandaids.org

vulnerabilidad al VIH. Los obstáculos a esas iniciativas derivan del hecho de que la mayoría de los trabajadores emigrantes no están agremiados y los empleadores no perciben ninguna ventaja en reconocer la vulnerabilidad al VIH/SIDA de sus trabajadores.

En el Asia meridional, un gran obstáculo que aparece al abordar el VIH en un marco basado en los derechos es el relativo a las leyes y las prácticas existentes que permiten que subsistan la discriminación contra las personas que viven con el VIH. Para promover una mejor comprensión de las consecuencias de esas leyes, el PNUD formó asociaciones con organizaciones de la sociedad civil para determinar las políticas, normas sociales y leyes relativas a estas cuestiones. Los resultados se han publicado en un informe regional sobre desarrollo humano en relación con el VIH/SIDA y el desarrollo en el Asia meridional. En el informe se presentan indicadores de los niveles de estigma y discriminación, y se recomiendan estrategias para abordar estos problemas en relación con el VIH en el Asia meridional (PNUD 2003a).

Estrategias de prevención temprana. En muchos países de Asia y el Pacífico, los Estados Árabes, Europa oriental, la Comunidad de Estados Independientes y América Latina, todavía existe la oportunidad de detener la epidemia antes de que adquiera la prevalencia que tiene en África o el Caribe. En Mongolia, un país con baja prevalencia, las organizaciones de la sociedad civil tomaron la iniciativa y exhortaron al PNUD y a otras organizaciones de las Naciones Unidas a colaborar con el Gobierno para hacer frente al VIH/SIDA antes de que se transformara en una amenaza importante. En una nota redactada por varias ONG de Mongolia se decía que, en el decenio anterior, sólo había habido tres casos de VIH/SIDA comunicados oficialmente. “Sin embargo,” se añadía, “actualmente la epidemia regional de VIH está asolando las zonas aledañas a nuestra frontera septentrional y se está acercando por las otras fronteras. Nuestra situación singular probablemente haya cambiado recientemente y nos hemos vuelto vulnerables. Ésta es nuestra última oportunidad de marcar una diferencia.”

En Mongolia, una economía en transición, la inestabilidad política, la degradación ambiental provocada por el excesivo pastoreo y la rápida urbanización han aumentado la vulnerabilidad del país al VIH/SIDA. Las organizaciones de la sociedad civil también señalaron diversos factores específicos que podrían provocar la propagación de la epidemia, como la incidencia creciente de las enfermedades de transmisión sexual, el bajo índice de utilización de preservativos, el número cada vez mayor de mujeres que se transforman en trabajadoras sexuales y la cultura nómade. En un memorando de entendimiento firmado en 1997 entre el Gobierno y las organizaciones de las Naciones Unidas, se abordaba el apoyo al examen de las políticas, a los programas y al fomento de la capacidad. Ese mismo año se estableció una Comisión Nacional de lucha contra el SIDA integrada por todos los viceministros y presidida por el Primer Ministro.

En 1998, se formó la Fundación Nacional de Mongolia contra el SIDA como organización independiente para apoyar a las ONG locales, siguiendo una recomendación del memorando. La fundación comenzó por abordar las necesidades y los derechos de los grupos marginados y vulnerables como las trabajadoras sexuales y los niños de la calle. Las organizaciones de la sociedad civil, junto con los gobiernos y las organizaciones de las Naciones Unidas, están trabajando con adolescentes, los militares y el sector privado. Los esfuerzos de la sociedad civil de Mongolia han recibido el apoyo de organismos como la Alianza Internacional contra el SIDA.

Estas experiencias demuestran que la crisis del SIDA ha dado lugar al establecimiento de asociaciones originales y redes dinámicas entre la sociedad civil y los organismos de desarrollo. Su empeño colectivo en luchar contra la epidemia y su capacidad para tratar sus aspectos complejos son esenciales para hacer frente a las múltiples dimensiones de este flagelo.

El camino por delante

Este informe forma parte de una investigación en curso sobre las asociaciones creativas y estratégicas entre el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil para promover el desarrollo humano sostenible. Se ha observado que las asociaciones que aprovechan al máximo las ventajas de ambas partes han producido respuestas cívicas plenas de inventiva y dinamismo que, a su vez, han logrado repercutir en el desarrollo de manera visible.

Una ventaja comparativa que distingue al PNUD es su capacidad para actuar como catalizador y facilitador, reuniendo a diversos gobiernos y entidades no gubernamentales. Este apoyo político del PNUD ha demostrado ser invalorable una y otra vez para las organizaciones de la sociedad civil cuando intentan hacer oír su voz y su propio mensaje a quienes tratan los asuntos públicos. En la mayoría de los ejemplos citados, el PNUD ha desempeñado las funciones de promotor, facilitador y difusor determinadas en su política de compromiso con las organizaciones de la sociedad civil. Lo ha hecho creando el espacio para las opiniones alternativas, con miras a influir en las políticas en todos los niveles, ayudando a fijar las normas de las buenas prácticas y los derechos humanos, sirviendo como plataforma para las posturas alternativas sobre políticas y facilitando los vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil.

Impulso a las asociaciones sensibles

De las conclusiones de este informe surgen cuatro estrategias para establecer asociaciones particularmente eficaces con la sociedad civil.

Promover el diálogo nacional. En diversas circunstancias, el PNUD creó el espacio para el diálogo entre los principales actores para promover los objetivos de la paz y el desarrollo. Las consultas auténticas, el diálogo y la amplia participación nacional y regional sentaron las bases para forjar asociaciones sinérgicas y fructíferas, entre los pueblos indígenas y sus organizaciones y el Gobierno del Ecuador; los antiguos insurgentes, las comunidades, y el Gobierno en Mindanao, Filipinas meridional; los grupos comunitarios y las autoridades locales de México, o entre las organizaciones de los pueblos indígenas y el Gobierno de Guatemala.

Fomentar la capacidad para generar datos desglosados. Los datos desglosados por género, raza y etnia, y otras categorías son fundamentales para determinar las disparidades y los bolsones de carencias y discriminación, y formular las políticas para abordar esas dificultades. El apoyo del PNUD a los proyectos basados en información – para abordar la desigualdad entre las razas en el Brasil, las dimensiones de género de la globalización en la región de los Estados Árabes, y la situación de los romaníes en cinco Estados de Europa central y oriental, o los boletines de calificaciones para la vigilancia de la pobreza en Etiopía y para la gestión urbana basada en la comunidad en Sri Lanka – constituye un primer paso esencial para habilitar a las organizaciones de la sociedad civil para promover el cambio en las políticas.

Comprometerse con una amplia gama de protagonistas. Las asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil en múltiples niveles son esenciales para asegurar que las iniciativas de desarrollo se adopten como propias y tengan repercusiones. Las asociaciones del PNUD con los grupos comunitarios en los programas de pequeñas donaciones de Viet Nam, las redes nacionales y regionales de grupos de lucha contra el VIH/SIDA, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el sistema judicial y los sindicatos de Asia meridional, los grupos de investigación de políticas y vigilancia de la pobreza de Uganda y Zambia son muestras de un compromiso sostenido y de múltiples facetas con la sociedad civil orientado a lograr efectos duraderos.

Conceder pequeñas donaciones para formar asociaciones creativas. El apoyo a las organizaciones de la sociedad civil mediante pequeñas donaciones puede reforzar la capacidad local, tener enormes repercusiones a nivel de la comunidad y reproducir a escala mayor una iniciativa comunitaria para influir en las políticas. Los proyectos del Programa de Pequeñas donaciones del FMAM y de LIFE han aumentado el capital social de las organizaciones de base comunitaria de Viet Nam y la República Unida de Tanzanía, y han permitido a los indígenas Aytas de Filipinas persistir en la reivindicación de la tierra de sus antepasados mientras desarrollan un ecosistema de tierras de labranza.

Algunas de estas conclusiones se vieron reforzadas en la cuarta reunión (abril de 2003) del Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil. El Comité instó enérgicamente al PNUD a procurar lo siguiente:

- Ser voz y apoyo de los marcos de políticas alternativas, a pesar de la poderosa oposición;
- Garantizar un compromiso estructurado y significativo de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente para reflejar las preocupaciones de los pueblos indígenas, en el proceso de presentación de informes sobre los objetivos de desarrollo del Milenio;
- Apoyar los esfuerzos destinados a generar datos desglosados por género, etnia y raza en los informes sobre los objetivos de desarrollo del Milenio y los *Informes sobre Desarrollo Humano*;
- Vincular las tareas relativas al medio ambiente a la lucha contra la pobreza y las políticas de ordenación del medio ambiente a la gestión de los recursos de base comunitaria;
- Desarrollar un marco operacional para orientar las relaciones entre el PNUD y las organizaciones de la sociedad civil en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos.

Se trata de orientaciones imprescindibles para que el PNUD se comprometa con las organizaciones de la sociedad civil en actividades que plasmen el valor estratégico de las asociaciones para el desarrollo sostenible. Pero primero se necesita un cambio de enfoque para superar los obstáculos relacionados con las actitudes y la cultura que se oponen a las asociaciones creativas con la sociedad civil. Las siguientes son algunas de las dificultades que se señalaron en los exámenes internos y las evaluaciones:

- *El temor a asumir riesgos*. Surge, en parte, de la falta de incentivos, de una orientación clara, y de apoyo para asumir posturas valientes sobre las cuestiones del desarrollo. La presión de demostrar resultados y productos en el corto plazo a menudo diluye el valor de las asociaciones de largo plazo que establecen los grupos de población que respaldan el desarrollo humano;

- *Procedimientos rígidos*. Carecen de la flexibilidad y la simplicidad necesarias para una asociación flexible y sensible;

- *La tendencia a adoptar un enfoque instrumental respecto de las organizaciones de la sociedad civil.* Conduce a considerarlas subcontratadas y agentes de ejecución de los programas, y no asociados para cambiar las políticas, influir en la opinión pública y movilizar a las bases;

- *Documentación insuficiente*. La demostración sistemática y el análisis de las experiencias y estrategias concretas son fundamentales para facilitar el aprendizaje y el intercambio de lo que funciona en las asociaciones.

El establecimiento del Comité Consultivo demuestra el compromiso de la organización con los cambios a nivel estructural y de las políticas. Habiendo cumplido su cuarto año de labor, el Comité se ocupa de asesorar al Administrador y a los directivos superiores del PNUD y orientarlos directamente sobre las políticas. También es un foro para el intercambio oficioso y el auténtico debate entre los directivos superiores y las organizaciones de la sociedad civil, creando el espacio para plantear nuevas iniciativas e ideas, o cambiarlas.

El Comité ha sido fuente de inspiración de los comités asesores regionales sobre las organizaciones de la sociedad civil en cuestiones relativas a los objetivos de desarrollo del Milenio y la prevención y la recuperación de los conflictos, que se encuentran en sus etapas iniciales en África y Asia. Los comités asesores de las organizaciones de la sociedad civil sobre los conflictos y las redes de consolidación de la paz de El Salvador y Egipto, y sobre la pobreza, el ajuste estructural y el desarrollo humano de Zimbabwe, son ejemplos de mecanismos consultivos de nivel nacional. En la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes, un grupo de 20 profesionales (organizaciones de la sociedad civil y personal de las oficinas del PNUD en los países) están a disposición de las oficinas del PNUD en los países y sus asociados gubernamentales y de la sociedad civil, para prestar asesoramiento sobre políticas, capacitación, apoyo en la investigación e intercambio de las mejores prácticas y experiencias en las iniciativas de lucha contra la pobreza y de gestión democrática. El grupo ha sido creado por el servicio subregional de recursos de Europa y la Comunidad de Estados Independientes, con el apoyo de la División de las organizaciones de la sociedad civil. El PNUD está empeñado en fomentar estos valiosos foros de asesoramiento sobre políticas.

Se han enviado asesores en materia de sociedad civil a los servicios subregionales de recursos de África, Asia y Europa oriental para dar apoyo sobre políticas a las iniciativas de la sociedad civil de las oficinas en los países. Trabajando con ellas y con asesores de la sociedad civil en las direcciones regionales, la División de la Sociedad

Civil ha establecido un grupo de trabajo de asesores en la materia para facilitar el diálogo constante y ayudar a determinar los programas y las prioridades, con miras a que las asociaciones entre el PNUD y la sociedad civil sean más potentes y eficaces.

En suma, según las conclusiones de este informe, el PNUD, en virtud de su mandato y sus políticas y trabajo de promoción con el paradigma del desarrollo humano, es el asociado multilateral preferido de una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil. Es importantísimo que las organizaciones de la sociedad civil vean un PNUD fuerte, que proporciona el espacio para abordar desde otras perspectivas las cuestiones de la globalización, el comercio y la pobreza, y toma posición sobre diversas cuestiones sustantivas y delicadas. También es fundamental trabajar no sólo con los actores conocidos y familiares de la sociedad civil, sino con los movimientos populares y las organizaciones de base, aprovechando la energía, la creatividad y la rica diversidad de la sociedad civil.

Estos mensajes, tan pertinentes hoy como lo han sido siempre, son los que surgen predominantemente de reuniones fundamentales de la sociedad civil, como el Foro Social Mundial de Porto Alegre. Mientras el PNUD procura comprometer a los actores de la sociedad civil en campañas nacionales y mundiales para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, puede aprovechar el crédito, la confianza y la buena voluntad de la sociedad civil prestando atención a estas voces y satisfaciendo sus expectativas.

Las experiencias de los países que se presentan en este informe muestran que hay una nueva generación de asociaciones sensibles que permiten el surgimiento de respuestas cívicas potentes a los diversos y complejos desafíos que plantea el desarrollo. “Los desafíos mundiales a que hacemos frente hoy en día son tales que no podemos ya conformarnos con un enfoque rutinario del desarrollo,” dice el Sr. Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD. “Solos, podemos crear ejemplos brillantes, aunque aislados, de lo que podría ser. Si nos reproducimos, nos ampliamos a escala y nos unimos a través de fronteras, creamos un impulso de reunión, una ola de asociaciones que no se ajustará al molde de lo que creíamos posible en el desarrollo.”

Anexo 1

Miembros del Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil

El Comité Consultivo del Administrador sobre organizaciones de la sociedad civil, creado en mayo de 2000, está integrado por expertos reconocidos en el desarrollo, que participan basados en los conocimientos que pueden aportar sobre un conjunto de cuestiones convenidas mutuamente. El Comité ha ayudado a forjar relaciones más dinámicas entre el PNUD y la sociedad civil en relación con diversas cuestiones. Entre sus prioridades se cuentan la globalización y la lucha contra la pobreza, la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz, los derechos humanos y el desarrollo humano, y el compromiso del sector privado.

Miembros fundadores

- Sunila Abeysekera, Directora Ejecutiva, INFORM, Centro de Documentación sobre Derechos Humanos (Sri Lanka)
- Charles Abugre, Director Ejecutivo, Centro Integrado de Desarrollo Social (Ghana)
- Hizkias Assefa, Coordinador, Red Africana de Recursos para la Consolidación de la Paz y la Reconciliación (Kenya)
- Walden Bello, Cofundador y Director, Focus on the Global South (Tailandia)
- Roberto Bissio, Coordinador, Social Watch (Uruguay)
- John Cavanagh, Director, Institute for Policy Studies (Estados Unidos)
- Bjorn Forde, Secretario General, Mellemfolkeligt Samvirke (Dinamarca)
- Asma Khadar, Coordinadora, Sisterhood in Global Institute (Jordania)
- Martin Khor, Director, Red del Tercer Mundo (Malasia)
- Sunita Narain, Directora, Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente (India)
- Paulo Sérgio Pinheiro, Director, Centro de Estudios de la Violencia (Brasil)
- Amanda Romero Medina, Representante de Quaker International Affairs (Región Andina), American Friends Service Committee (Colombia)
- Gita Sen, Coordinadora de Investigación sobre la Economía Política de la Globalización, Development Alternatives with Women for a New Era (India)

- Victoria Tauli-Corpuz, Directora Ejecutiva, Fundación Tebtebba, (Filipinas)

Anexo 2

Políticas clave relativas a las organizaciones de la sociedad civil

El PNUD y las organizaciones de la sociedad civil: política de compromiso (2001)
La actualización de la política sobre el compromiso del PNUD con las organizaciones de la sociedad civil establece una nueva serie de principios y destaca las consecuencias en materia de políticas y programas.

El PNUD y los pueblos Indígenas: política de compromiso (2001)
Esta política da un marco al personal del PNUD para orientar su trabajo de establecimiento de asociaciones sostenibles con los pueblos indígenas y sus organizaciones. Define las cuestiones esenciales que requieren el apoyo del PNUD; las esferas prioritarias de compromiso; los principales objetivos para una asociación eficaz y los principios fundamentales que orientan la relación con los pueblos indígenas.

Procedimientos del PNUD para la ejecución de proyectos por una organización no gubernamental (1998)
Estos procedimientos permiten contar con una serie de normas y reglamentos a que debe ajustarse una ONG encargada de la gestión general, de principio a fin, de un proyecto que se ejecuta con el apoyo del PNUD. Los procedimientos se están simplificando para hacerlos más accesibles y útiles a las ONG y las oficinas del PNUD en los países.

Política del PNUD en materia de divulgación de información y documentación al público (1997)
Esta política está encaminada a garantizar que la información relativa a las actividades operacionales del PNUD se ponga a disposición del público, salvo que exista un motivo de fuerza mayor para mantener la confidencialidad. Según los resultados de una reciente evaluación, el contenido de la política aún es pertinente y satisfactorio. Sin embargo, se recomienda volver a publicar la política para darle mayor difusión y que se conozca más. Cuando se deniegue en todo o en parte una solicitud para obtener un documento, el solicitante podrá pedir la reconsideración de su solicitud al Grupo de Supervisión de la Información y la Documentación Públicas, cuya secretaría se encuentra en la Oficina de Recursos y Asociaciones Estratégicas.

En el sitio http://www.undp.org/policy/policynotes.htm figuran otras políticas relativas a las asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil, como las de igualdad entre los géneros, negociaciones comerciales y del comercio multilateral, VIH/SIDA, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, los derechos humanos, la gestión de los asuntos públicos y las relaciones con el sector empresarial.

Anexo 3

Servicios subregionales de recursos (SURF) y centros temáticos

SURF PNUD Estados Árabes UN House, Riad El-Solh Square Beirut (Líbano) Tel. 961-1-981-301/11 (int. 1745) Alia Al-Dalli, Directora Surf-as@ undp.org.lb	SURF PNUD Europa – Comunidad de Estados Independientes Grösslingova 35, 811 09 Bratislava (Eslovaquia) Tel. (421-2) 59-337-141 Jafar Javan, Director Geoffrey D. Prewitt, Asesor, Organizaciones de la sociedad civil registry.sk@ undp.org
SURF PNUD Asia y el Pacífico UNDP 12th Fl, UN Building Bangkok (Tailandia) Tel: +66 2 2881626 Robert Juhkam, Funcionario a cargo Bkksurf@ undp.org	SURF PNUD Asia meridional y occidental POB 107, Pulchowk Katmandú (Nepal) Tel: 997-1-548-553 Jo Scheuer, Director surf-ktm@ undp.org
SURF PNUD África meridional 5th Floor, UN House, 351 Schoemann St. Pretoria (Sudáfrica) Tel: (27 12) 338 5371 o 5379 Joseph Mugore, Director Barbara Barungi, Asesora, Organizaciones de la sociedad civil Safsurf.zw@ undp.org	SURF PNUD África central y oriental POB 5580 Addis Abeba (Etiopía) Christine Musisi, Asesora, Organizaciones de la sociedad civil Tel: 251-1-443-561 Luke Wasonga, Director undp.cea-surf@ undp.org
SURF PNUD África occidental POB 154 Dakar (Senegal) Tel: 221-849-1795 Soraya Mellali, Funcionaria a cargo Bolaji Ogunseye, Asesor, Organizaciones de la sociedad civil Surf-wa@ undp.org	SURF PNUD Caribe UN House, #3 Chancery Lane Puerto España (Trinidad y Tabago) Tel: 868-623-7057 int. 255 Michelle Gyles-McDonnough, Directora Surftt@surf. undp.org.tt
SURF PNUD América Latina Apartado 6314, Zona 5 Panamá (República de Panamá) Tel: 507-265-8168 /8153 Alfredo Jefferson, Director Panamasurf@ undp.org Centro de Gestión de Oslo del PNUD Inkognitogaten 18, N-0256 Oslo (Noruega) Tel: +47 22 12 27 00 Elizabeth McCall, Asesora, Organizaciones de la sociedad civil oslogovcentre@ undp.org	Dependencia de apoyo a los programas del PNUD - Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación / Oficina de Recursos y Asociaciones Estratégicas Via Merulana, 19, 00185 Roma (Italia) Tel: 39-06-4451312 Guiseppe de Vincentis, Director Cpr.rome@ undp.org

Notas finales

African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD) 2002. Informe de la reunión estratégica sobre el proceso y el contenido del documento de estrategias de lucha contra la pobreza de cinco países africanos con documentos completos (Harare (Zimbabwe) 29 y 30 de abril de 2002). **http://www.afrodad.org/html/PRSP-WKSHP%20AIDE%20MEMOIR.HTM**

Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) 2002. *Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction: Regional Report,* por Roger Plant. http://www.adb.org/Documents/Reports/Indigenous_Peoples/REG/default.asp

Consumer Project on Technology (CPT) 2001. Caso judicial entre 39 empresas farmacéuticas y el Gobierno de Sudáfrica. Los informes figuran en: http://www.cptech.org/ip/health/sa/pharma-v-sa.html

Integrated Social Development Centre y The North-South Institute (ISODEC/NSI) 2000. *Civil Society Organizations and Participation Programme: Mid-Term Evaluation Report*, por Charles Abugre (ISODEC) y Alison Van Rooy (NSI), marzo de 2000. http://www.undp.org/resource/cso.html

Inter-Africa Group 2002. *UNDP Role in Facilitating Civic Engagement in Key Policy Processes: The PRSP – An Examination of Seven Countries in Central and Eastern Africa*, estudio encargado por el Servicio de Recursos Regionales del PNUD de África central y oriental, mayo de 2002 (sin publicar).

International Peace Academy (IPA) 2002. *Empowering Local Actors: The UN and Multi-Track Conflict Prevention*, Seminario sobre políticas, diciembre de 2001 (informe completo). http://www.ipacademy.org/Publications/Publications.htm

Panos Institute 2002. *Reducing Poverty: Is the World Bank's Strategy Working?* http://www.panos.org.uk/briefing/reducing_poverty_text.htm

The North-South Institute (NSI) 2002. *Access and Influence: Tensions and Ambiguities in the World Bank's Expanding Relations with Civil Society Organizations*, por Paul Nelson, Universidad de Pittsburgh. http://www.nsi-ins.ca/download/Access_influence.pdf

Social Watch 2002. Rob Mills y Lollo Dari-Ericson, "Building Ownership of Anti-poverty Strategies", en *Social Watch Report 2002.* **www.socialwatch.org**.

Foro de ONG de Uganda 2001. Nansozi Muwanga, Universidad de Makerere, "Uganda: the economy, poverty and governance", informe resumido de la reunión del grupo consultivo de mayo de 2001, preparado en nombre de la sociedad civil, Foro Nacional de ONG de Uganda ngoforum@infocom.co.ug, (sin publicar)

Naciones Unidas 2001. *Examen de la situación social del mundo.* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. http://www.un.org/esa/socdev/rwss/index.html

Naciones Unidas 2002. Declaraciones del Secretario General de las Naciones Unidas en el Foro de la Sociedad Civil de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, septiembre de 2002.

http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sgsm8360.doc.htm

ONUSIDA/OMS 2002. *AIDS Epidemic Update*, diciembre de 2002. www.undaids.org/worldaidsday/2002/press/Epiupdate.html

PNUD 1999. Seminario sobre presupuestos sensibles a la pobreza, el género y el medio ambiente (organizado en asociación con el UNIFEM), 28 y 29 de junio de 1999. En el sitio: http://www.undp.org/poverty/events/wkshop/budgets/bud_abstracts.htm pueden consultarse resúmenes de los documentos.

PNUD 2000. *Informe sobre la pobreza 2000: Superar la pobreza humana*. http://www. undp.org/povertyreport/

PNUD 2000a. *Looking Ahead, Looking Around: Dynamics of Gender Partnership in Africa.* http://www.undp.org/rba/pubs/looking%20ahead.pdf

PNUD 2001. *Informe anual orientado a los resultados.* http://www. undp.org/osg/documents/roar2001.pdf

PNUD 2001a. *A New Direction; A New Relationship: Poverty Reduction Strategy Papers and the Millennium Declaration Targets*. Exposición del Sr. Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD en el seminario sobre los Objetivos de Desarrollo Internacional, Banco Mundial, Washington, D.C., 19 de marzo de 2001. http://www.undp.org/dpa/statements/administ/2001/march/19mar01.html

PNUD 2001b. *From Relief to Recovery: The Gujarat Experience.* http://www.undp.org/erd/disred/docs/gujarat_report.pdf

PNUD 2002. *UNDP Support to National Poverty Reduction Strategies: Informe especial para la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible +5.* http://www.undp.org/poverty/initiatives/prs/prs_wssd.htm

PNUD 2002a. *UNDP Support for Poverty Reduction Strategies: the PRSP Countries* http://www.undp.org/main undp/propoor/propoor.htm#publications).

PNUD 2002b. *Lessons Learned in Crises and Post-Conflict Situations: The Role of UNDP in Reintegration Programmes,* Rafeeuddin Ahmed, Manfred Kulessa y Khalid Malik eds. Evaluation Office 2002. http://www.undp.org/eo/Publication/CPC-lesson-learned.htm

PNUD 2002c. *Avoiding the Dependency Trap: The Roma in Central and Eastern Europe,* Informe regional sobre desarrollo humano, 2002. http://roma.undp.sk

PNUD 2002d. *Gender in UNDP: Challenges and Lessons Learned from Recovery to Transition*, Informe del seminario organizado por el Equipo de programas en materia de género del PNUD en colaboración con el UNIFEM, la Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación, la Dependencia de Políticas de Desarrollo y la Oficina de Evaluación del PNUD. (Nueva York, 28 de octubre de 2002).

PNUD 2002e. Revista *Opciones* diciembre de 2002. *Staking Out Peace In Somalia*, por Sonya Laurence Green. http://www. undp.org/dpa/choices/list1.html

PNUD 2002f. Exposición de la Sra. Julia Taft sobre la prevención de los conflictos armados y los desastres en la Conferencia sobre la Prevención de Conflictos de la Unión Europea, Helsingborg (Suecia), 29 de agosto de 2002 http://www.undp.org/erd/pubinfo/transitions/2002_10/jtspeeches.htm

PNUD 2002g. *UNDP Policy Note: HIV/AIDS and Poverty Reduction Strategies.* http://www.undp.org/policy/policynotes.htm

PNUD 2003. *Results: HIV/AIDS*. www. undp.org/hiv

PNUD 2003a. *HIV/AIDS and Development in South Asia 2003. Informe r*egional sobre desarrollo humano. http://www.undp.org.np/publications/reghdr2003/index.html

UNESCO 1998. *The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention: Informe de la Conferencia Internacional de Expertos celebrada en Barcelona del 21 al 27 de noviembre de 1998*. Michael C. van Walt van Praag con Onno Seroo, eds. División de Derechos Humanos, Democracia y Paz, UNESCO Centro de Cataluña. **http://www.unescocat.org/autang.html**

UNIFEM 2002. *Oficina en el Afganistán Country Office: Informe anual 2002.*

World Development Movement (WDM) 2001. *Policies to Roll Back the State and Privatise? Poverty Reduction Strategy Papers Investigated.* http://www.wdm.org.uk/cambriefs/Debt/rollback.pdf

Referencias

Jayaratne, K.A., H.M.U. Chularathna, y D.G.J. Premakumara, 2002. *Poverty Profile City of Colombo: Urban Poverty Reduction through Community Empowerment*, DFID, PNUD, ONU-Hábitat/Proyecto de reducción de la pobreza urbana de la UMP, Colombo (Sri Lanka) febrero de 2002, documento no publicado.

Red de organizaciones de mujeres negras brasileñas en preparación para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 2001. *Nunca diga que no sabía… Diga NO a los múltiples rostros del racismo*, Brasil, mayo de 2001.

Social Watch 2002, *The Social Impact of Globalisation in the World*, Informe de Social Watch 2002. www.socialwatch.org

PNUD 1994. *Conserving Indigenous Knowledge Integrating Two Systems of Innovation.* http://www.undp.org/cso.html

PNUD 1997. *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*. http://magnet.undp.org/policy/default.htm

PNUD 1997. *Política del PNUD en materia de revelación de información pública y documentación .* http://www. undp.org/cso/policies.html

PNUD 1998*. Empowering People: A Guide to Participation.* http://www. undp.org/cso.html

PNUD 1998*. Procedures for Project Execution by a Non-governmental Organization*. http://www.undp.org/cso/policies.html

PNUD 1998. *UNDP and Civil Society Organizations: Building Alliances for Development.* http://www.undp.org/cso.html

PNUD 1999. Informe del seminario sobre la gestión de los asuntos públicos para el desarrollo humano: el PNUD y la sociedad civil. http://www.undp.org/cso/resource.html

PNUD 2000. *Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies*, Nilufer Cagatay, Mumtaz Keklik, Radhika Lal y James Lang, Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD. http://www.undp.org/cso.html

PNUD 2000. *Changing Policy and Practice from Below: Community Experiences in Poverty Reduction: An Examination of Nine Case Studies.* Anirudh Krishna, ed., Caitlin Wiesen, Geoffrey D. Prewitt, Babar Sobhan, co-eds. http://www. undp.org/csopp/CSO/NewFiles/toolRecuadrocase.htm

PNUD 2000. *Social Watch: Civil Society Monitoring of the Copenhagen Commitments.* http://www.undp.org/seped/publications/socialwatch.pdf

PNUD 2001. *Civil Society Engagement in the CCA and UNDAF Processes: A Desk Review*, Jennie Richmond. www.undp.org/cso/resources

PNUD 2001. *Generating Opportunities: Case Studies on Energy and Women*, Salome Misana y Gail V. Karlsson.
http://www.undp.org/seed/eap/html/publications/2001/2001a.htm

PNUD 2001. *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered,* Dani Rodrik.
http://www.undp.org/main undp/propoor/index.html

PNUD 2001. *The Multilateral Trading System: A Development Perspective,* Martin Khor y Chakravarthi Raghavan.
http://www.undp.org/main undp/propoor/index.html

PNUD 2001. *Trade, Gender and Poverty,* Nilufer Cagatay.
http://www.undp.org/main undp/propoor/index.html

PNUD 2001. *El PNUD y los pueblos Indígenas: política de compromiso*. http://www.undp.org/cso/policies.html

PNUD 2002. *Informe sobre las consultas regionales y mundiales para el proyecto de comercio y desarrollo humano sostenible*, enero de 2002.
http://www.undp.org/main undp/propoor/docs/trade_consultations_doc.pdf

PNUD 2002. *Nota de orientación sobre el género y los informes nacionales sobre desarrollo humano* http://hdr.undp.org/docs/nhdr/thematic_reviews/Gender_Guidance_Note.pdf

PNUD 2002. *El PNUD y las organizaciones de la sociedad civil: política de compromiso*, abril de 2002. http://www.undp.org/cso/policies.html

PNUD 2002. *Approaches to Sustainability: Civil Society and Sustainable Development Perspectives on Participation in the Asia and Pacific Region*.
http://www.undp.org/capacity21/docs/ats/ats-asia-en.pdf

Servicio de las Naciones Unidas de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales e Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social 2002. *Voluntary Approaches to Corporate Responsibility: Readings and a Resource Guide.*
http://www.unsystem.org/ngls/documents/publications.en/develop.dossier/index.htm

UNRISD 2000. *Visible Hands: Taking Responsibility for Social Development.*
http://www.un.org/Pubs/textbook/e00v22.htm

REPORT BACK COVER

Al PNUD le es imprescindible asociarse con las organizaciones de la sociedad civil para promover el debate intelectual y político, y descubrir otras perspectivas del desarrollo. Estas organizaciones son el núcleo de nuestra labor de extensión y ejecución sobre el terreno.

Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD

Equipo OSC
Dirección de Recursos y Colaboración Estratégica
United Nations Development Programme
One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América

Sitio Web: http://www.undp.org/cso