



**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación**

**Universidad Complutense de Madrid**

**DOCUMENTO DE TRABAJO N° 19**

**La Sociedad Civil como agente de la gobernanza democrática en  
la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

**Estudio de caso: La política comunitaria de cooperación en  
Ghana**

**Marta Stoyanova Matrakova**

Madrid, diciembre 2010

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación**

**IUDC-UCM**

C/ Donoso Cortés, 65, 6º. 28015 Madrid.

Teléfono: (0034) 91 394 64 09/19

E-mail: [iudcucm@pdi.ucm.es](mailto:iudcucm@pdi.ucm.es)

Página web: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

**ISBN: 978-84-693-6806-0**

Los *Documentos de trabajo* están disponibles en versión impresa, así como en la sección de publicaciones del IUDC en su página Web: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

El presente, es producto de la investigación requerida para la obtención del título de Magíster en Cooperación Internacional del IUDC-UCM, bajo la tutoría de la Profesora Enara Echart Muñoz. Dicho reconocimiento al mérito académico es parte de la política de publicaciones del Instituto, cuyo objetivo fundamental es fomentar la investigación en temas de cooperación y desarrollo.

## **PRESENTACIÓN**

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM) recupera una actividad que puso en marcha hace unos años. Se trata de la publicación de Documentos de Trabajo, que completa el área de Publicaciones, en la que se incluyen la Revista Española de Desarrollo y Cooperación y los libros de la Serie “Desarrollo y Cooperación”, coeditados junto a la editorial los Libros de la Catarata.

La publicación de los Documentos tiene un objetivo específico: dar difusión a las mejores investigaciones de los alumnos/as que realicen los cursos del IUDC y, especialmente, a quienes cursan el Magíster en Cooperación Internacional, dado que tienen como tarea la elaboración de un trabajo de investigación.

La serie estará abierta también a la publicación de monografías que versen sobre alguno de los aspectos vinculados a la cooperación y el desarrollo.

Los Documentos serán publicados en la página web del IUDC y se editarán ejemplares para distribuir entre los centros de investigación, institutos universitarios y aquellas otras entidades interesadas en esta actividad.

Todos los documentos están registrados en la Agencia Española de ISBN, a efectos de su reconocimiento oficial en el currículum.

Como en otras ocasiones, confiamos en que estas obras sean del interés de quienes están preocupados por estos temas, y que motiven el debate y el diálogo sobre sus aspectos más importantes. Desde ahora quedamos a la espera de las sugerencias, comentarios y críticas que nos podáis hacer llegar.

*Enara Echart Muñoz*

*José Ángel Sotillo Lorenzo*

*Publicaciones IUDC*

## **RESUMEN**

El presente trabajo de investigación analiza, desde la perspectiva de las principales teorías políticas de la democracia, la relación existente entre la idea de sociedad civil y las funciones reales que se le atribuyen a ésta dentro del marco de la política comunitaria de cooperación en Ghana. Con el objetivo de profundizar en la dirección de la apropiación ciudadana se plantea la necesidad de considerar la gobernanza democrática y la sociedad civil no como herramientas analíticas para el conocimiento de las instituciones políticas, sino como procesos sociales en constante construcción y renovación. Igualmente se sugiere que, con el fin de avanzar en los aspectos participativos de la gobernanza democrática en Ghana, es esencial la apertura de cauces de participación eficaces, que superen el uso instrumental de ésta para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión administrativa y técnica de recursos.

This paper examines the relationship between the idea of civil society, as understood by the major political theories of democracy, and the functions attributed to it by the European Development Policy. To this end, the paper focuses on the recent European development initiatives in Ghana. The paper argues that, in order to further advance citizen ownership, it is necessary to understand democratic governance and civil society as social processes in permanent (re)construction, instead of using them as mere conceptual categories for describing political institutions. Along the same line, it is argued that the establishment of effective channels for social participation constitutes an essential factor in order to deepen the participative aspects of Ghanaian democracy. To achieve this end, social participation ought to be understood beyond its simple instrumental conception so as to improve accountability and transparency in resource management, and consider it rather as an empowering process.

Ce travail d'investigation vise à analyser, depuis la perspective des grandes théories politiques de la démocratie, la relation entre l'idée de société civile et les fonctions réelles qui lui sont allouées dans le cadre de la politique communautaire de coopération au Ghana. Dans le but d'améliorer l'appropriation citoyenne, il est nécessaire de ne pas considérer la gouvernance démocratique et la société civile comme des outils d'analyse pour connaître les institutions politiques, mais plutôt comme des processus sociaux en constante construction et rénovation. De même, afin d'encourager les aspects participatifs de la gouvernance démocratique du Ghana, il est suggéré d'ouvrir des canaux de participation efficaces qui dépassent l'instrumentalisation qui en est faite, pour améliorer la reddition des comptes et la transparence dans la gestion administrative et technique des ressources.

## Índice

Capítulo I:.....	8
Capítulo II:.....	21
1.    El debate sobre la democracia y la sociedad civil .....	22
1.1 La democracia liberal.....	22
1.2 La libertad positiva y la negativa en el contexto africano.....	25
1.3 La relación entre la sociedad civil y el Estado.....	27
2.    La sociedad civil .....	32
3.    La sociedad civil en la Cooperación Internacional al Desarrollo.....	38
Capítulo III:.....	44
1.    Autonomía, capacidad de organización y estructuras de la sociedad civil .....	48
1.1    Tipología básica de las organizaciones sociales en Ghana .....	48
1.2    Funciones de las ONG ghanesas .....	59
1.3 Organización y creación de redes de ONG en Ghana .....	60
2.    Las relaciones entre las organizaciones sociales y el Estado .....	62
2.1 Marco regulador de las organizaciones sociales .....	62
2.2 Los procesos de descentralización en Ghana .....	62
2.3 Relación entre el Estado y la sociedad civil en Ghana.....	66
Capítulo IV: .....	73
1.    La promoción de la gobernanza democrática .....	73
2.    La importancia de la sociedad civil en la política europea de cooperación para el desarrollo .....	76
2.1    La buena gobernanza y el fomento de la sociedad civil en Ghana .....	79

2.2 La participación de los actores sociales en las políticas de desarrollo en Ghana .....	83
2.3 Principales instrumentos de financiación de la gobernanza democrática en Ghana .....	90
3. El contexto de acción de la sociedad civil.....	92
3.1 El contexto de acción de la sociedad civil en Ghana .....	92
4. Fomento de la sociedad civil .....	95
4.1 Fomento de la sociedad civil en Ghana.....	96
5. Promoción de la participación social .....	98
5.1 Promoción de la participación social en Ghana .....	101
Conclusiones .....	104
Bibliografía.....	117

## LISTA DE SIGLAS

AGOPVD	Asociación Ghanesa de Organizaciones Privadas Voluntarias para el Desarrollo
ANE	Actores No-Estatales
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BM	Banco Mundial
CE	Comisión Europea
CESE	Consejo Económico y Social Europeo
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
DEP	Documento Estrategia País
DP	Declaración de París
ECRP	Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
IEPAE	Iniciativa de Examen Participativo del Ajuste Estructural
OBC	Organizaciones Basadas en las Comunidades / Community Based Organizations
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organizaciones No-Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
P/P	Programas y proyectos
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PAMCSA	Programa de Acción para la Mitigación de los Costes Sociales del Ajuste
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PIN	Programa Indicativo Nacional
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados

## **Capítulo I: La gobernanza democrática y la sociedad civil en el marco de la cooperación internacional al desarrollo**

Desde la década de 1990 el fomento de la sociedad civil ha sido situado en el centro de las agendas de cooperación al desarrollo, tanto de los donantes bilaterales, como de los multilaterales. La aparición y el ascenso de este nuevo actor forman parte de una transformación mayor de la entramada estructura de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID). Esta mutación en los últimos años ha transformado a los países receptores en socios de desarrollo, en pie de igualdad junto con los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Este cambio en los papeles de los implicados en el proceso de desarrollo a la vez ha supuesto la desaparición de la condicionalidad, que pesaba sobre los países en vías de desarrollo y tenía como fin llevarlos por el camino del crecimiento económico, de la satisfacción de las necesidades básicas de la población y al bienestar social.

En la última década la agenda de la eficacia de la ayuda dio primordial importancia al liderazgo de los países en vías de desarrollo en la definición de las políticas, llevadas a cabo, con el fin de que las posibilidades de mejora de las condiciones de vida sean reales. Desde que se firmó en el año 2005 la Declaración de París por más de 100 agencias de cooperación y gobiernos de países receptores de ayuda oficial, la apropiación de las políticas de desarrollo, junto con el alineamiento y la armonización de los donantes en la financiación e implementación según los criterios, establecidos por los socios, se han convertido en los pilares del sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo. Estos tres principios surgieron como respuesta y solución a dos problemas esenciales: la falta de coordinación entre los donantes de ayuda y la condicionalidad, por la que los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) habían recibido múltiples críticas. De esta manera frente a una ayuda al desarrollo, caracterizada por la dispersión y subordinación a los intereses particulares de los donantes se erigía la necesidad

de que éstos se armonicen y se alineen a las políticas, definidas por los países socios de acuerdo con los sistemas administrativos propios de éstos últimos.

En esencia la apropiación representó un nuevo punto de partida, que puso en manos de los países en vías de desarrollo y de sus gobiernos tanto nuevos derechos como nuevas obligaciones. Este nuevo enfoque del sistema de cooperación les otorgó en primer lugar la posibilidad de definir y controlar las políticas de desarrollo. A la vez que ellos aceptaban la responsabilidad de su implementación eficaz y eficiente, así como de los resultados de la gestión de los recursos propios y de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De esta manera la apropiación colocó a los países socios y a sus gobiernos en el centro inicial, en la base definidora, que es a la vez el sustento del complejo proceso del desarrollo.

De manera paralela a estos avances sobresalió en un primer plano un aspecto novedoso, que durante los años de la guerra fría había recibido solo una atención complementaria. Durante los últimos 20 años, junto con el reconocimiento del necesario liderazgo de los países en vías de desarrollo, se vio incrementada la importancia de la dimensión política en el contexto del proceso de desarrollo. La necesidad de unas instituciones legítimas y responsables de cara a los ciudadanos, y de una gestión eficaz y transparente de los recursos públicos, se convirtieron en el centro de atención de una gran parte de los programas promovidos por los donantes de ayuda. De cierta manera las instituciones políticas y administrativas de los países socios tuvieron que asumir este nuevo reto, que les planteaba la democracia, con el fin de poder asumir el papel de liderazgo en el sistema de cooperación internacional. La manifestación central de este avance es la importancia, que ha ganado la gobernanza democrática como la base de muchos de los programas más relevantes de los principales donantes.

La introducción de este concepto en el Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo se puede encontrar a finales de la década de los 80 y principios de los 90. En este momento, con el reconocimiento de que los Programas de Ajuste Estructural (PAE) no han producido los resultados previstos se hizo necesaria la introducción del Estado como actor relevante

para la consecución del crecimiento económico y bienestar social. Su función sería esencialmente la de proporcionar las condiciones institucionales, para que las políticas económicas, promovidas por los donantes y los gobiernos de los socios, surtan los efectos previstos. Frente a la ineficiencia, la corrupción y el autoritarismo de los sistemas políticos de los países en desarrollo se erigían como contraparte necesaria el Estado de Derecho, la transparencia y la democracia (Pratt, 2003). En lo que al continente africano se refiere, el informe del Banco Mundial de 1989 *África Subsahariana: De la crisis al crecimiento sostenible* identificó “la mala gobernanza” como la causa principal de la falta de desarrollo y de esta manera dirigió la atención hacia la democratización y la racionalización de las instituciones políticas y administrativas (World Bank, 1989).

De acuerdo con la así anunciada “agenda de la buena gobernanza” el foco principal de atención de la Ayuda al Desarrollo se centró en la promoción de la democracia como condición necesaria para el crecimiento económico y social. De la fuerza, con la que ha entrado este nuevo enfoque en la agenda de la CID, es ilustrativo el hecho que la gobernanza se ha convertido en uno de los elementos transversales en los programas, promovidos por un gran número de agencias de cooperación. A la vez que también ha ganado un lugar prioritario entre las acciones focalizadas de los donantes multilaterales y bilaterales. Teniendo en cuenta la intensidad de este avance, es necesario considerar el hecho, que es un concepto, del que todavía no existe una definición unívoca y consensuada entre los distintos actores de la CID. Por lo tanto es de gran importancia delimitar los significados y enfoques, que sirven de base para la implementación de la AOD, proporcionada por los donantes multilaterales más importantes.

- Según la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la gobernanza es “el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de las cuales una sociedad gestiona los asuntos políticos, económicos y sociales a través de interacciones en el interior y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la manera de la que la sociedad se organiza para tomar e implementar las decisiones consiguiendo entendimiento mutuo, acuerdo y acción. Es constituida por los mecanismos

y procesos, mediante los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales. Son las normas, las instituciones y las prácticas que definen los límites y proporcionan incentivos para los individuos, organizaciones y empresas. La gobernanza, incluyendo sus dimensiones social, política y económica opera a todos los niveles de unión humana, sea ésta a nivel de hogar, pueblos, municipalidad, nación, región o planetario (UNDP, 2004).

- Según la definición de la Comisión Europea (CE) “la gobernanza alude a la capacidad del Estado de servir a los ciudadanos. Se refiere a las normas, procesos y conductas, a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad. Lo fundamental, en este concepto, es la manera en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas.

Pese a su carácter amplio y abierto, la noción de gobernanza es un concepto significativo y práctico que alude a los aspectos básicos de funcionamiento de cualquier sociedad y de los diversos sistemas políticos y sociales. Puede describirse como el nivel elemental de estabilidad y eficacia de una sociedad.

A medida que los conceptos de derechos humanos, democratización y democracia, Estado de Derecho, sociedad civil, descentralización de competencias y administración pública sana van adquiriendo importancia y pertinencia, paralelamente a la evolución de una sociedad hacia formas de organización política más sofisticadas, la gobernanza va convirtiéndose en buena gobernanza”. (Comisión Europea, 2003).

- De acuerdo con la definición del Banco Mundial (BM) la gobernanza es “el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país, en pos del bien común. Este concepto incluye i) el

proceso mediante el cual se elige, supervisa y reemplaza a las autoridades, ii) la capacidad del gobierno de gestionar adecuadamente sus recursos y aplicar políticas acertadas, y iii) el respeto que los ciudadanos y el Estado muestran por las instituciones, que rigen las interacciones económicas y sociales, que se establecen entre ellos” (World Bank Insitute, 2001: 8).

Estas definiciones ilustran de manera clara las diferentes posturas, que pueden tomar los donantes, que trabajan de manera conjunta y reforzada el aspecto de la mejora de la gobernanza en los países en vías de desarrollo. De cierta manera el concepto de buen gobierno representa un ejemplo típico de las divergentes posibilidades empíricas existentes en el ámbito de las ciencias sociales. De acuerdo con las diversas justificaciones ideológicas/normativas la delimitación del fenómeno estudiado puede cubrir un terreno más o menos amplio y captar una mayor o menor profundidad de la realidad. La razón, por la que es de gran importancia tener presentes los distintos aspectos y matices en las definiciones señaladas, es el hecho, que éstas sirven de base para la implementación de unas políticas de desarrollo particulares, que cubren diferentes parcelas de los contextos sociales en los que se insertan.

A modo de ejemplo, es útil señalar que la definición del PNUD se caracteriza por una sensibilidad sociológica, que capta las raíces más profundas de organización de las agrupaciones sociales. Como contraposición se puede señalar, que los límites conceptuales de la gobernanza según el Banco Mundial, se caracterizan por cierto carácter técnico y se refiere principalmente a la gestión de los recursos dentro de los límites estatales. En cuanto a la definición señalada por la Comisión Europea es interesante, que de cierta manera combina ambos aspectos presentes en las otras dos definiciones, al señalar tanto la manera de organizarse propia de cada sociedad, a la vez que resalta la importancia de los procesos de toma de decisiones políticas y de gestión administrativa en el seno del Estado. Mientras que la conceptualización del PNUD se caracteriza por ser más extensa, profunda y relativista, la de la Comisión Europea es más concreta a la hora de señalar tanto las formas de organización sociales básicas como los aspectos administrativos, que hacen referencia a

los procesos de gestión burocrática. Es interesante el hecho, que frente a la amplitud de estas dos definiciones, el Banco Mundial se limita a señalar como elementos esenciales, la manera de la que se organiza la representatividad en el ámbito político, la eficiencia en la gestión de los recursos y la conciencia ciudadana de respeto a esta forma de organización estatal.

Con la introducción de esta nueva perspectiva el fomento de la sociedad civil y su inclusión en la definición de las políticas de desarrollo se ha convertido en una norma de obligado cumplimiento tanto para las agencias de cooperación bilaterales como para las instituciones multilaterales, y muchas Organizaciones No Gubernamentales. Esta importancia, otorgada a la participación de los ciudadanos, se ha visto reflejada en declaraciones internacionales, que han llegado a ser uno de los pilares de sustento de la CID, como son la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra. Al ser el tema de estudio de este trabajo de investigación la sociedad civil y su papel en las políticas de cooperación al desarrollo, es necesario resaltar sus principales características tal como las señalan los principales donantes multilaterales. El fomento de la sociedad civil y de su participación en los procesos de toma de decisiones forman parte del ámbito más amplio de la buena gobernanza. En las definiciones de sociedad civil de los tres donantes, señalados anteriormente se pueden diferenciar las mismas características como en sus definiciones de la gobernanza.

- En cuanto a la política aplicada por la **Comisión Europea** hacia la sociedad civil en lo que a la Cooperación al Desarrollo se refiere, se aplica principalmente la siguiente definición de Actores No-Estatales, que “es usado para describir una gama de organizaciones que unen las principales estructuras, existentes o emergentes de la sociedad aparte del gobierno y de la administración pública. Los Actores No-Estatales son creados voluntariamente por los ciudadanos, siendo su fin promocionar un determinado asunto o interés, que puede ser general o específico. Son independientes del Estado y pueden tener o no ánimo de lucro. Los siguientes son ejemplos de Actores No-Estatales: Organizaciones No-

Gubernamentales/Organizaciones basadas en las Comunidades (Community Based Organizations NGO/CBO) y sus plataformas representativas en diferentes sectores, interlocutores sociales (sindicatos, asociaciones empresariales), asociaciones del sector privado y organizaciones de negocios, asociaciones religiosas y movimientos confesionales, universidades, asociaciones culturales, medios de comunicación. (European Commission, 2002).

- El **Banco Mundial** define la sociedad civil como “una amplia selección de organizaciones no-gubernamentales y sin ánimo de lucro, que tienen presencia en la vida pública, y que expresan los intereses y valores de sus miembros o de otros, y se basan en consideraciones étnicas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), por lo tanto son una amplia selección de organizaciones: grupos comunitarios, organizaciones no-gubernamentales (ONG), sindicatos, grupos indígenas, organizaciones caritativas, organizaciones confesionales, asociaciones profesionales, y fundaciones” (Página web del Instituto del Banco Mundial, 2009: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>).
- Según la definición del **PNUD** “la sociedad civil constituye un tercer sector, que interactúa y coexiste junto al Estado y a las empresas con ánimo de lucro. Muchas Organizaciones de la Sociedad Civil han sido de los primeros en abogar por la defensa de principios de justicia social e igualdad, pero también hay organizaciones que tienen agendas y valores - como la intolerancia y la exclusión – que no corresponden a los que tiene el sistema de las Naciones Unidas. En la práctica, la sociedad civil es un espacio tanto de colaboración como de contención, cuyas configuraciones pueden variar de acuerdo a las costumbres y la historia nacionales. El PNUD colabora con Organizaciones de la Sociedad Civil, cuyos objetivos, valores y visión de desarrollo corresponde al suyo. El PNUD también

colabora con Organizaciones de la Sociedad Civil implicadas en políticas públicas (inter-) nacionales y gobernanza. (UNDP, 2005)

De la breve mención de estas definiciones resaltan tanto algunas características comunes de la sociedad civil como ciertas diferencias, que pueden presentar los distintos enfoques, adoptados por los donantes de AOD. Teniendo en cuenta el hecho, que las diferencias entre las distintas definiciones, que se pueden adoptar para el diseño de programas de fomento de la sociedad civil y de la participación ciudadana, son el objeto de estudio de este trabajo de investigación, en esta introducción se van a resaltar brevemente algunos aspectos notorios, que serán estudiados con mayor detalle más adelante.

Como elemento común sobresale el hecho, que la sociedad civil representa un espacio en la vida pública, delimitado en sentido abstracto por la expresión y promoción de intereses y valores de determinados grupos sociales. Igualmente es interesante el hecho, que tanto para el BM, como para la CE y el PNUD, los actores y organizaciones, que forman parte de la sociedad civil, gozan de independencia frente a la organización política y administrativa del Estado. Por otra parte, se pueden subrayar algunos aspectos más concretos de esta vida pública, que difieren entre las tres definiciones señaladas.

A modo de ejemplo se puede señalar, que en cuanto a estos efectos prácticos, existe una diferencia básica en la delimitación de las organizaciones, que forman parte de la sociedad civil. En concreto tiene gran importancia el hecho, que el BM y el PNUD subrayan la clara diferenciación entre las organizaciones de la sociedad civil, y las vinculadas al mercado y al Estado. Mientras que de acuerdo a la definición de la CE, dentro de los límites conceptuales de los Actores No-estatales pueden incluirse las organizaciones con ánimo de lucro. Además, la definición del PNUD ilustra claramente la forma, de la que los programas implementados dentro del marco del buen gobierno se subordinan a la concordancia y correspondencia entre los valores e intereses, promovidos por las organizaciones sociales, y los del PNUD. Es indudable la gran importancia, que tienen estas divergencias para el

diseño de las acciones y para los resultados previstos de los múltiples programas de fomento de la sociedad civil.

De la breve exposición de las definiciones de sociedad civil y buen gobierno, formuladas desde los puntos de vista de los distintos donantes, se ha podido ver la existencia de algunas de las divergencias existentes en este ámbito de acción de la CID. De cierto modo esta heterogeneidad en el marco conceptual de los programas y prácticas de fomento de la “sociedad civil”, lleva a la imposibilidad de establecer una definición exacta y unívoca, que señale los efectos y consecuencias de la aplicación de éstos.

Se cuestiona por cada vez más académicos el hecho, que en el contexto actual al fortalecimiento de la sociedad civil se le han atribuido desde múltiples enfoques teóricos diversos beneficios, que se refieren a la mejora de la calidad de la democracia y del desarrollo. En algunos estudios del tema se puede percibir la preocupación que las intervenciones, que persiguen la democratización y el fomento de la sociedad civil corren el peligro de convertirlos en términos difusos y unívocos, que se guían por indicadores, que reducen el fomento de la sociedad civil al incremento del número de asociaciones formales y la participación de la sociedad civil a la mera consulta no vinculante de los ciudadanos interesados en las políticas públicas.

Según Rob Jenkins el uso incuestionable de la sociedad civil en el discurso de la Cooperación al Desarrollo ha llevado a la “despolitización, sacralización y burocratización” de este concepto (Jenkins, 1998: 268). Frente a esta mitificación de la sociedad civil, hay cada vez más académicos, que cuestionan por completo su utilidad y posibilidad de aplicar este concepto en Estados dependientes de la ayuda y en sociedades culturalmente diferentes a las europeas (Whitfield, 2002; Ake, 1996; Osabo-Kle, 2000). Estos mismos autores fundamentan como inadecuado el hecho, que frente a la profundidad del debate académico y científico sobre este concepto, que ha sido elemento esencial de las teorías democráticas desde el siglo XVI, en las agendas de los donantes de ayuda en la actualidad se lleva a cabo una aceptación y aplicación de una visión, que se caracteriza por una claridad y falta de

problematización de los aspectos teóricos y prácticos a la hora de definir su contenido y sus implicaciones.

De cierta manera se plantea el riesgo, que con la aceptación incondicional de unas definiciones sobre sociedad civil y democratización, y con el consecuente diseño de políticas acordes, podrían desaparecer de la construcción teórica algunos aspectos problemáticos relacionados con estos fenómenos, reduciéndose éstos a meros indicadores cuantificables. Las críticas mencionadas se sustentan en la consideración, que la sociedad civil y el buen gobierno se valoran por los donantes no como construcción teórica utilizada para el análisis de un fenómeno social determinado, sino como objeto de investigación científica, que se acepta que se daría como resultado de la aplicación de determinadas políticas. Las críticas, que han emergido frente a la renovada atención sobre este nuevo actor y de la aplicación de políticas destinadas a su fomento, hacen necesaria la investigación y análisis de experiencias concretas con el fin de alcanzar un mayor grado de aproximación a sus efectos y consecuencias, a su real impacto sobre la democracia y el proyecto de desarrollo de los países en vías de desarrollo.

Teniendo en cuenta las cuestiones expuestas en esta introducción, este trabajo de investigación tendrá como objetivo realizar una valoración analítica de los efectos, que se constatan de la introducción del fomento de la sociedad civil como elemento esencial de la “agenda de la gobernanza democrática” en la CID. El estudio se va a centrar en la relación, existente entre la idea de la participación ciudadana para el fomento del desarrollo democrático y los procesos sociales, creados de la aplicación de esta idea. El centro de atención principal va a ser la interacción compleja entre discurso político y realidad social, que se lleva a cabo en el ámbito de la CID. Por lo tanto es imprescindible resaltar el hecho, de que la investigación no se va a desenvolver exclusivamente en el ámbito de las ideas políticas, sino que se va a buscar la constante referencia a las relaciones entre éstas y los procesos reales de poder, considerando las principales dinámicas de exclusión e inclusión social existente en Ghana.

Esta aproximación se sustenta en el entendimiento, que los efectos y resultados de las políticas de desarrollo implementadas, no pueden ser conocidos por completo sin la necesaria contextualización y estudio de las relaciones de poder propias de la sociedad en cuestión, teniendo en cuenta la participación de los donantes de ayuda internacional como actor clave para la toma de decisiones políticas. La elección de Ghana como caso de estudio se relaciona con sus particulares características y experiencia en la aplicación de la gobernanza democrática y participación ciudadana en la última década.

Con este objetivo, basándose en las premisas del enfoque cualitativo, el presente trabajo de investigación persigue la definición de las relaciones existentes entre los fenómenos sociales en un determinado contexto. Por medio de la deducción se intentará conocer las razones de las contradicciones y las raíces de las controversias, encontradas en la revisión bibliográfica realizada sobre el tema de estudio. Con el análisis de las condiciones históricas y de los fenómenos sociales y políticos actuales en el caso de Ghana, se van a ilustrar los principales acontecimientos, que están teniendo lugar en el sistema internacional de CID en la última década, y en concreto en relación a los aspectos políticos, relacionados a la democratización y el buen gobierno.

Se considera, que con el establecimiento de vínculos correlativos entre los distintos elementos, que componen la realidad social en el contexto de Ghana, y las política de un donante particular de AOD, se podrán realizar estipulaciones sobre las características de las transformaciones sociales, que se producen en la interacción directa entre los distintos actores, que forman parte de los procesos de desarrollo en la actualidad. El análisis pormenorizado del modelo de gobernanza democrática promovido en la política comunitaria de desarrollo en el contexto de los países de África, Caribe y el Pacífico, servirá como base para el acercamiento de estos procesos de manera concreta. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el estudio descrito se va a llevar a cabo dentro del ámbito de la ciencia política, buscando la constante vinculación de las políticas e intervenciones llevadas a cabo, los procesos sociales, que tienen lugar en la sociedad ghanesa y las diferentes perspectivas sobre la sociedad civil desarrolladas por las

principales teorías políticas. De esta manera se persigue la localización clara del discurso y de la realidad de la gobernanza dentro del contexto actual de las teorías sobre la democracia.

Para la consecución de estos fines en un primer lugar el trabajo de investigación se centra en la discusión y presentación de determinados aspectos teóricos claves de la democratización y del papel de la sociedad civil como actor dentro de este proceso. Para el establecimiento de las principales delimitaciones conceptuales en referencia a la democracia y de la sociedad civil, se ha llevado a cabo la búsqueda y revisión extensa de bibliografía sobre las principales teorías políticas, que desarrollan este aspecto. En la realización de esta labor se ha considerado necesaria la presentación y el conocimiento de los elementos divergentes, alrededor de los cuales se establece el debate teórico actual sobre los conceptos estudiados. Igualmente se ha tratado manifestar la relación existente entre las ideas políticas actuales y las raíces teóricas de estas diferentes perspectivas, con el fin de alcanzar una mayor claridad en los objetivos últimos y modelos democráticos, que definen e inspiran los sistemas políticos y sociales en las últimas décadas. Adicionalmente es importante el hecho, que la búsqueda bibliográfica mencionada ha sido promovida también por la intención de exponer las particularidades y las contradicciones, detectadas por algunos autores, vinculados al contexto africano, con el fin de poder proporcionar fácilmente un cierto paralelismo entre las ideas vigentes en este ámbito y el caso de estudio, que será investigado en un momento posterior.

En segundo lugar se estudian algunas características de los procesos sociales y políticos, que están teniendo lugar en Ghana en la actualidad. En esta tercera parte se ha intentado explicar las características presentes de las distintas organizaciones, movimientos y tendencias en la sociedad ghanesa, a base de la información extraída de algunos estudios actuales sobre el tema. Igualmente para el conocimiento de los últimos sucesos de importancia social en Ghana, se ha llevado a cabo la consulta de algunos de los periódicos electrónicos y principales páginas disponibles en Internet, en los que las organizaciones y redes sociales encuentran un espacio oportuno para la expresión de sus intereses, la

coordinación de actuaciones conjuntas y la reivindicación social. Adicionalmente se ha realizado una revisión de la bibliografía disponible sobre las principales estructuras y modelos de organización social y política en el país en las últimas décadas, con el fin de alcanzar un entendimiento de la continuidad existente de los recientes procesos históricos, que han marcado y definido las características sociales y la cultura política, estudiadas en la actualidad.

En último lugar se presenta la aproximación a las ideas y visiones de la Comisión Europea, junto con el análisis de algunas experiencias concretas de la aplicación de las políticas de fomento de la sociedad civil y de apropiación dentro del contexto de Ghana, de acuerdo con las variables anteriormente señaladas. Este último componente de la investigación se ha basado en el análisis de los principales documentos, en los que se formula la estrategia de gobernanza democrática y de participación de la sociedad civil dentro del marco de la política comunitaria de desarrollo y también de las relaciones entre la CE y los países de África, Caribe y el Pacífico.

Se ha intentado poner en paralelo los resultados alcanzados de este estudio con la información disponible sobre las intervenciones implementadas y planificadas por la CE en Ghana. Para este fin se han utilizado tanto estudios académicos de investigación como los principales documentos de planificación y de rendición de cuentas de la CE. Tras este componente se cierra el círculo de la investigación con la presentación de las conclusiones sobre las implicaciones reales para la democracia como concepto clave en la cooperación internacional al desarrollo.

## **Capítulo II: Sociedad civil, democracia y desarrollo**

La idea de la sociedad civil como actor esencial en la democratización ha entrado en el discurso de la CID con tal fuerza, que tan solo en 15 años su aceptación se ha convertido en necesaria. El reconocimiento por parte de los donantes del hecho de que el desarrollo se tiene que impulsar por medio y a favor de las sociedades de los países en vías de desarrollo, es ya una ortodoxia.

Asumiendo el hecho de que en el discurso de la CID éste es un concepto, que tiene valor normativo más que analítico, acepto que su uso debería ser problematizado y no únicamente aplicado de manera acrítica. Al considerar también su larga y debatida presencia en la teoría política y las críticas de algunos analistas de su reciente aplicación instrumental en los países en vías de desarrollo (Whitfield, 2002; Ake, 1996; Mamdani, 1995), considero coherente con los fines de este trabajo de investigación, en primer lugar, debatir algunos de los significados, que le son atribuidos. En esta etapa voy a realizar un recorrido de algunas visiones de importancia para la definición de las políticas de fomento de la sociedad civil y de la democratización en el contexto actual de la cooperación al desarrollo, y en particular en el continente africano. Esta introducción teórica servirá como base para la definición de algunos aspectos, que van a guiar la investigación a la hora de estudiar los efectos de la “agenda de buena gobernanza” sobre las políticas de desarrollo y su aplicación en el contexto social y político de Ghana.

Para el entendimiento de la teorización sobre el papel de la sociedad civil en la democratización y en el desarrollo resulta especialmente útil la diferenciación de Nelson Kasfir (1998) entre la teoría convencional y las alternativas. Esta delimitación se basa en la proximidad entre estos dos enfoques en el ámbito de la CID con las teorías de la democracia liberal y republicana respectivamente. Las diferencias entre estas dos aproximaciones, que se han encontrado en enfrentamiento continuo a lo largo de la historia de las ideas políticas, han sido sistematizadas por José Nun bajo los conceptos de la

“democracia de los políticos” y la “democracia del pueblo” (Nun, 2002). Dentro de la primera se enmarcan autores como Chazan, Diamond, Lehning, Schmitter, y Hadenius y Ugglá. Por parte de la alternativa republicana se pueden identificar autores como Whitfield, Rita Abrahamsen, Ake, y François Sedogo. Para el entendimiento completo de las diferentes posibilidades enmarcadas en el debate actual sobre la apropiación por la sociedad civil, es esencial profundizar en el razonamiento de cada una a lo largo de la historia. De esta manera se podrán sistematizar algunas de las divergencias esenciales, que presentan cierta continuidad histórica, entre estos dos enfoques básicos en la teoría de la democracia, y que con el resurgir de la sociedad civil se encuentran en el centro de su actual enfrentamiento teórico. Por lo tanto considero de especial importancia la necesidad de aclarar las raíces teóricas tanto de la perspectiva convencional como las de las críticas y alternativas, con el objetivo de situar este debate dentro del contexto teórico, en el que está teniendo lugar.

## **1. El debate sobre la democracia y la sociedad civil**

### **1.1 La democracia liberal**

En lo que a la teoría liberal se refiere, es necesario resaltar la aceptación de dos ideas esenciales; que la democracia contribuye de forma positiva para el desarrollo y que la sociedad civil es una importante barrera frente al poder excesivo del Estado (Pratt, 2003).

El resurgimiento del interés sobre la relación entre la sociedad civil y la democracia se relaciona con la investigación realizada por Robert Putnam, que junto con otros defensores de la teoría institucional han demostrado la contribución del compromiso cívico y la participación activa de la ciudadanía para las políticas democráticas, y en consecuencia para el desarrollo económico. Desde esta perspectiva las instituciones son a la vez una variable dependiente, que se define por su desarrollo histórico particular y también una variable independiente, que influye en los resultados políticos (Pratt, 2003). En cuanto a la visión de la sociedad civil desde esta perspectiva se pueden apreciar importantes influencias de la obra de Tocqueville, que en el siglo XIX describió los efectos beneficiosos, que tiene

el asociacionismo social para contrarrestar las capacidades incrementadas del Estado. En este contexto la sociedad interactúa de manera constructiva con las instituciones políticas, de forma que el resultado final es la mejora de la eficiencia y de las decisiones políticas, que se definen de acuerdo de los principios del Estado liberal de Derecho.

La sociedad civil se definiría como “el espacio o la arena entre los domicilios y el Estado, que abre las posibilidades para la acción concertada y la auto-organización social”<sup>1</sup>. En lo que a los efectos beneficiosos para el sistema político y social se refiere, Hadenius y Ugglá (1998:45) aceptan, que la sociedad civil es “una necesidad para el funcionamiento eficiente del sistema político y administrativo, ya que dota a los ciudadanos con la capacidad social de unirse y cooperar para objetivos comunes”. También, como justifica Fukuyama, los autores de esta corriente teórica asumen como correctos los “beneficiosos efectos económicos del capital social”, ya que la economía tiende a funcionar mejor, cuando la cooperación es más fácil y los costes de transacción son más bajos (Lehning, 1998:34). La tendencia a cooperar, que señalan estos autores se atribuye al mayor grado de confianza existente en las sociedades, que tienen un capital social más desarrollado. La reciprocidad y la confianza en las relaciones sociales, como explica también Putnam (1993), llevan a un mayor desarrollo del asociacionismo y a la construcción de una sociedad civil, que sirva como recurso vital para el refuerzo de las prácticas democráticas.

En cuanto a la relación entre el ejercicio del poder y la sociedad civil, una cuestión básica para la democracia, tal como es considerada por la teoría liberal, es la necesidad de limitar los excesos de poder de las instituciones estatales. En este contexto una ciudadanía, que tuviera la capacidad de defender sus intereses particulares en la toma de decisiones, es un instrumento muy importante para garantizar el respeto a los derechos fundamentales. La importancia de la libertad negativa, tal como fue conceptualizada en un periodo posterior por Isaiah Berlín, se encontraba plenamente vigente en el contexto histórico e ideológico, en el que fue escrita “La democracia en América”. En este sentido es de gran importancia resaltar el hecho, que la libertad negativa es una de las características esenciales de la teoría liberal desde las primeras conceptualizaciones de Hobbes y de Locke hasta la actualidad.

Por lo tanto en cualquier intento de estudiar la sociedad civil según esta corriente teórica es necesario tener en cuenta las consecuencias prácticas que tiene para la conformación del sistema político y social. La característica básica de esta corriente teórica es constituida por la atención, que centra en el individuo y en su libertad particular, que se ha definido como la ausencia de oposición en la realización de los deseos de los ciudadanos. Dentro de este marco el objetivo último del Estado sería el de proporcionar la seguridad necesaria para la vida de los ciudadanos, garantizando a la vez la menor interferencia en la libertad de elección y de acción de los individuos. De esta manera la sociedad civil se constituye como un ámbito, en el que predomina la defensa de esta libertad negativa, como no interferencia, frente al poder potencialmente arbitrario del Estado. Frente a otras interpretaciones ideológicas la sociedad civil se constituye como un espacio de contención a los gobiernos, que ejercen el poder. En este contexto las instituciones estatales ejercen el poder a base de la representación legítima y del control periódico por parte de los ciudadanos.

Una formulación más reciente de esta perspectiva teórica sobre la democracia y la sociedad civil se puede encontrar en la obra de John Rawls (Rawls, 1993). De acuerdo con este autor la democracia liberal constitucional, como condición esencial para el surgimiento y mantenimiento a largo plazo de la sociedad civil, tendría los siguientes contenidos básicos – respeto a la ley; la protección de los derechos fundamentales; la seguridad del derecho a la propiedad y la conformidad con el principio de la mayoría en la toma de decisiones (Lehning, 1998: p.30). La sociedad, ordenada de acuerdo a los principios del liberalismo político, es constituida por ciudadanos libres e iguales que cooperan entre sí, dentro del marco de las instituciones de la democracia liberal constitucional. Además de un consenso moral básico sobre la estructura de la organización estatal, la tolerancia y el entendimiento de los distintos puntos de vista existentes garantizarían la cooperación dentro del marco de un pluralismo razonable. La definición del bien común según Rawls se basaría en la aceptación de una “mínima concepción moral” y a la idea de unos valores liberales compartidos en el seno de la sociedad (Rawls, 1993). Se puede apreciar, que de acuerdo con esta concepción de la democracia, la libertad negativa y la tolerancia a la diversidad de intereses particulares, que convergen en unas sociedades plurales, son esenciales.

En segundo lugar sería interesante también resaltar algunas características de la sociedad civil democrática tal como la define Benjamin Barber (Barber,1996). Según él la “democracia es exactamente esta forma de gobierno, en la que las libertades individuales, son consagrados no por políticos y burócratas, sino por el uso de poder legítimo de los ciudadanos empoderados, y en la que la libertad implica obligaciones de responsabilidad social y ciudadanía, como los derechos de las personas legales” (Barber, 1996: 274). Dentro del marco del sistema político la sociedad civil es “el ámbito cuyos términos ordinarios median en la oposición abierta entre el Estado y el sector privado y ofrece a mujeres y hombres espacio para actividades, que son a la vez voluntarias y públicas” (Barber, 1996: 269). De las dos definiciones de sociedad civil mencionadas queda claro el hecho, que la libertad negativa es la que conforma la sociedad civil como un espacio público de cooperación entre los ciudadanos, frente a los ámbitos del mercado y del Estado, en el marco de la democracia liberal constitucional.

## **1.2 La libertad positiva y la negativa en el contexto africano**

Frente a esta definición de democracia y de sociedad civil, la alternativa política, defendida por las corrientes republicanas, se refiere a la libertad positiva, tal como fue categorizada por Isaiah Berlín. Esta segunda opción define la libertad como el autogobierno de los ciudadanos, y tiene implicaciones mucho más profundas en relación a la participación social. Desde la perspectiva de este enfoque teórico, la soberanía popular como elemento esencial de la democracia consiste en el gobierno según leyes, creadas con base en la participación e implicación directa y amplia de los ciudadanos. Esta forma de gobierno tendría como fin alcanzar el “bien común” de la comunidad política, poniendo el acento en los intereses colectivos por encima de los individuales. En el contexto de la democracia republicana valores como la igualdad y la justicia, prevalecen sobre la libertad del individuo. Por lo tanto se plantea la necesidad de una mayor intervención del Estado con el fin de proporcionar este objetivo general. Por esta misma razón los derechos sociales y económicos de los ciudadanos en situación de desigualdad se ven reforzados, junto con la búsqueda del empoderamiento y de la participación de éstos últimos.

Teniendo en cuenta esta diferencia básica entre los dos enfoques, es necesario resaltar la crítica planteada por algunos republicanos al hecho, que de acuerdo a la teoría liberal se asume, que en todas las sociedades los ciudadanos tienen como prioridad principal la defensa de la libertad negativa. En lo que al ámbito de la CID se refiere, los autores de este enfoque critican, que la democracia, en la que la defensa de los derechos civiles y políticos se plantean en un primer plano frente a los sociales y económicos, implica la asunción de una determinada opción política e ideológica, que no se puede caracterizar por su neutralidad y objetividad, tal como es defendida en los programas de buen gobierno, promovidos por los donantes de AOD. En concreto Kasfir y Abrahamsen plantean, que en el contexto de muchos de los países africanos, la promoción de la participación ciudadana, acorde al enfoque liberal puede tener consecuencias negativas. Estos autores defienden, que en este continente, en el que importantes sectores de la población no encuentran sus necesidades básicas satisfechas, la pretensión, de que la participación de la población sea real, se puede ver frustrada por la falta de condiciones materiales.

De acuerdo con el planteamiento de Ake (1996: 119) para los ciudadanos, que se encuentran en condición de “alienación y marginación, no hay desarrollo”. Por lo tanto los pensadores de esta corriente justifican que son necesarias políticas que vayan destinadas al empoderamiento real de la población, para el que no son suficientes las condiciones, que crearía una democracia liberal minimalista, que concentre el poder de decisión en unas élites políticas y económicas. Según él los africanos hoy en día “ven la democracia como una lucha para su supervivencia”, porque el desarrollo nunca ha estado en la agenda de los gobiernos de muchos países africanos, que se han “apropiado” de los consecutivos paradigmas de desarrollo (Ake, 1996: 139). Los ciudadanos, que luchan por la democracia como bien en sí (y no solo se apropian de ella), la ven como la oportunidad de llevar a cabo una participación, que se exprese en la definición de las agendas políticas de sus Estados, con el fin de alcanzar a poner como prioridad en éstas el desarrollo.

Para la consecución de este objetivo amplio sería insuficiente la introducción de la lucha por la libertad negativa y por la “democracia de los políticos”, tal como la define José Nun.

Por lo tanto se plantea el riesgo, que con la apropiación de la agenda democrática liberal podrían reproducirse las pautas, existentes durante las últimas décadas en muchos países del continente africano. Con motivo a esta posibilidad Ake formula la necesidad de otorgar a los ciudadanos posibilidades y capacidades reales de participar en la definición de las políticas de desarrollo, que no son necesariamente las definidas por la teoría convencional. Tendrían que ser los ciudadanos de los países en vías de desarrollo, los que definan si luchar por unos derechos políticos y civiles, o incluir también la reivindicación de la garantía de los derechos sociales y económicos. Este autor (Ake, 1996: 17) pone en tela de juicio un paradigma de desarrollo, que plantea el desarrollo como un proceso autónomo, que se ve utilizado para justificar la lucha por el tipo de libertades y derechos, asumidos como los convenientes y adecuados para el momento concreto. Defiende, que son los ciudadanos, los que tendrían que valorar las alternativas existentes, para lo que es necesario, que tengan una posibilidad real de participar (Ake, 1996: p. 139).

### **1.3 La relación entre la sociedad civil y el Estado**

La escasa atención y problematización, que la corriente convencional destina a las relaciones entre Estado, sociedad civil y mercado es un centro importante de críticas por parte de múltiples autores. De cierta manera se puede decir, que esta limitación es la base, de la que salen diversos cuestionamientos sobre la viabilidad de programas y políticas de desarrollo, basadas en las previsiones de esta construcción teórica. La relación entre el Estado y la sociedad civil es un aspecto sobre, el que debaten un mayor número de analistas de la CID, siendo éste el terreno de enfrentamiento básico entre las distintas ideologías políticas. La aceptación de que la mayor participación de los ciudadanos por medio de grupos intermedios en los procesos de toma de decisión formales llevará a la instauración de una democracia pluralista, que respete y considere los derechos de los distintos grupos sociales, lleva necesariamente a la aceptación de una relación de complementariedad entre la sociedad civil y el Estado. De acuerdo con la lógica implícita en la teoría convencional los ciudadanos tendrían como interés primordial hacer, que se tengan en cuenta sus intereses dentro de un marco más plural y diverso. Se asume de forma inequívoca, que la

sociedad civil reconoce como su misión fundamental hacer que se respeten las reglas de juego democráticas, es decir que se conviertan en guardianes de los principios de la democracia liberal, que apoyan las líneas generales definidas por los gobiernos de sus estados y por los donantes. Al definir la democracia liberal constitucional como la concepción moral básica del Estado, Rawls de cierta manera excluye las alternativas, que tengan un matiz más participativo.

La preocupación principal de los autores de la corriente republicana viene motivada por el hecho, que al asumir esta condición básica dentro de los programas de buen gobierno, a cuya formulación muy pocos sectores de la ciudadanía de los países en vías de desarrollo tienen capacidad de incidir, se predefine una determinada opción política para el futuro de la sociedad civil y de la democracia. De este modo la aceptación del concepto de sociedad civil liberal limitaría la constitución de este fenómeno solo a los grupos sociales, que aceptan la democracia liberal y la defensa de la libertad negativa como contexto general de su acción. Los teóricos u organizaciones, que ven en este nuevo resurgimiento de la sociedad civil, una posibilidad de profundizar en las formas de democracia participativa se ven excluidas y renegadas a un segundo plano. Estos grupos sociales, que son excluidos de la “sociedad civil” convencional pueden cuestionar las relaciones de poder existentes y la organización social, política o económica o las instituciones democráticas en su variante liberal, pero no tendrían posibilidad de expresión de sus reivindicaciones y de que éstas sean realmente consideradas por los gobiernos y los donantes.

Un tema interesante planteado por Rita Abrahamsen (2000) sirve como ejemplo de esta contradicción entre las políticas acordadas entre los donantes y los gobiernos, y las reivindicaciones de la sociedad. Abrahamsen se refiere a las situaciones en las que organizaciones sociales, que hipotéticamente deberían formar parte de la “sociedad civil” ponen en tela de juicio y reivindican el cambio en las políticas, definidas por los donantes de ayuda al desarrollo como medidas necesarias para la democratización y el desarrollo. En su estudio del discurso del Banco Mundial en sus declaraciones sobre gobernabilidad y democracia durante la década de los 90, demuestra que, dentro de la lógica interna del

discurso, se llega a igualar “la habilidad de apoyar la democracia” con “la habilidad de evitar el Estado”, es decir, se presentan en pie de igualdad democratización y retirada del Estado del ámbito social y económico.

Parece que la única manera de conseguir la eficiencia y responsabilidad de las instituciones políticas y administrativas, tan necesarias para el crecimiento económico es la disminución de su tamaño y capacidad de intervención. Las recomendaciones de liberalización y retirada del Estado tienen un antecedente en los Programas de Ajuste Estructural (PAE), que, como afirma Abrahamsen, han tenido como consecuencia indirecta fuertes movilizaciones sociales de protesta. La organización y movilización de grandes sectores de la sociedad africana han tenido como base la reivindicación de la entrada en escena de las instituciones estatales como principal promotor de la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Las fuertes movilizaciones contra la privatización de las empresas estatales de agua y saneamiento son un ejemplo ilustrativo de la forma, de la que pueden entrar en contradicción las recomendaciones de los donantes y las reivindicaciones de una sociedad, que cada vez está menos claro si forma parte de la “sociedad civil” convencional, cuya participación tiene que ser fomentada.

Estas contradicciones, planteadas por Rita Abrahamsen, demuestran la necesidad de estudiar la forma en la que los donantes consideran a este tipo de movilizaciones populares y de si las peticiones de las organizaciones sociales, que las promueven son consideradas e incluidas en la definición de las políticas públicas de desarrollo. Este es un aspecto necesario para el entendimiento de los objetivos políticos de los donantes y de los gobiernos a la hora de fomentar un modelo de democracia y de sociedad civil determinado. El carácter de las organizaciones sociales, que se promueven y su grado de inclusión e implicación en el proceso de toma de decisiones podría aclarar el papel real de participación que se atribuye a la sociedad civil.

En relación a este último aspecto es interesante resaltar la cuestión de la despolitización de las agendas de desarrollo de los donantes de ayuda oficial y de las teorizaciones

convencionales de los autores que estudian la relación entre el fomento de la sociedad civil, la democratización y el desarrollo. La manera de la que se conceptualizan las relaciones entre Estado, sociedad civil y mercado ha provocado múltiples críticas por parte de diversas corrientes teóricas. Existe una insistencia constante de que las complejas interacciones entre estos actores se ven fuertemente simplificadas y privadas de las significativas dimensiones dinámicas que las caracterizan en la realidad.

Es discutido tanto por Whitfield como Kasfir y Rob Jenkins el hecho, que esta opción normativa de sociedad civil- Estado evita su politización y se presenta al público como inherentemente desideologizada, como una simple norma técnica, que es necesario proporcionar con el fin de alcanzar un contexto institucional adecuado para que el desarrollo económico se realice. Hay una mitificación de la sociedad civil que es considerada como la solución de los problemas de desarrollo de los países africanos. La principal fuente de expresión de este fenómeno son las ONG, que junto con el Estado se ven implicadas en un círculo virtuoso, que daría la solución de los problemas de subdesarrollo.

La idea de la sociedad civil neutral e independiente como “una forma superior de organizar las relaciones Estado-sociedad civil” (Hutchfull, 1995:75, citado en Whitfield, 2003: 10) oscurece la realidad, por medio de la consideración y el tratamiento de la política e historia africana a través de la perspectiva de las experiencias y categorías más propias del contexto europeo. De esta manera el lenguaje de la apropiación, que se caracteriza por ser esencialmente técnico, objetivo y científico de las agendas de los donantes, se asemeja cada vez más a una nueva teoría de la modernización, en la que la condicionalidad económica no solo no ha desaparecido, sino que a ella se ha sumado el nuevo discurso del buen gobierno, que define la necesidad, de que los países en desarrollo se apropien de las políticas, que llevan a cabo.

A modo de ejemplo de la desideologización del discurso de la democratización en el caso de los teóricos convencionales es especialmente ilustrativa la señalización que hace

Lehning en su exposición cuando describe las condiciones políticas necesarias para el surgimiento de la sociedad civil adecuada para la democratización del Estado. El resalta, que el requisito de democracia “liberal” no “se refiere a ninguna ideología, ni partido o movimiento político concreto, sino que se deriva de la teoría política”, y en consecuencia se refiere a la teoría del liberalismo político de Rawls (Lehning, 1998: 30). Esta descripción de Lehning, que podría parecer, que padece una falta de sentido grave, tiene como objetivo presentar la construcción de determinadas instituciones sociales y políticas fuera del debate ideológico, en el que fueron formuladas como ideas. De esta manera se consigue una cierta mitificación de los aspectos técnicos de determinadas teorías políticas, que una vez privadas de su contexto ideológico e histórico se ven dotadas de un grado de objetividad mayor, más propia de las ciencias exactas, que de las sociales. Así la capacidad de previsión de la teoría convencional se convierte casi en determinista. La neutralidad de las previsiones analíticas consigue eliminar del debate las alternativas políticas, presentadas por otras teorías.

El modelo de democracia liberal, promovido por Schumpeter, en el que la participación de los ciudadanos se limita a la elección de unos políticos profesionales, se erige como la única opción posible, mientras que las teorías alternativas de democracia participativa quedan en la sombra de la democracia de los políticos (Nun, 2002). De la misma manera de la sociedad civil se pueden ver excluidos grupos sociales, que defienden alternativas, que no se enmarcan en la “democracia bonita”, lo que sin lugar a duda crea nuevas dinámicas y relaciones entre los actores sociales. Por lo tanto es necesario considerar la manera, de la que interactúan las ideas, el discurso y recomendaciones de los donantes de ayuda al desarrollo con los procesos sociales, que tienen lugar en cada contexto concreto.

Algunos estudiosos de la democracia en el contexto africano cuestionan la aplicación de programas de buen gobierno, que tienen como base la democracia liberal constitucional, por la falta de correspondencia entre ésta y las condiciones sociales particulares de muchos países del continente en cuestión. Frente a la necesidad de defensa de los derechos particulares de los ciudadanos, que se encuentran en una posición de vulnerabilidad frente a

un Estado poderoso y potencialmente arbitrario, tal como es percibido por la teoría liberal, en muchos de los países africanos uno de los obstáculos principales para el desarrollo es exactamente la debilidad y falta de capacidades del Estado de ejercer incluso las funciones mínimas de garantía de la seguridad de sus ciudadanos. De acuerdo con Alan Whaites (Whaites, 2000) con la concentración de la ayuda al desarrollo en la “sociedad civil” existe el riesgo de llegar a potenciar solo y únicamente a determinados intereses sociales, que se apropien o que tengan capacidad de manipular, o aprovechar a su favor las débiles instituciones estatales. Por lo tanto se plantea la necesidad de reforzar y democratizar no solo y únicamente a la sociedad civil, sino también al Estado como un actor necesario para las políticas de desarrollo.

La construcción de capacidades de acción en el contexto institucional, para que el Estado sea autónomo de intereses particulares, y a la vez, capaz de mediar entre distintos actores sociales, es esencial, según Whaites, para la protección del “bien común”. Aparte del fomento y el desarrollo de capacidades de estos dos actores, sería necesaria la creación de unas relaciones estables entre ellos, para que el desarrollo dependa realmente del contexto nacional y no de las relaciones entre estos dos actores por separado con los donantes de ayuda internacional. De acuerdo con esta corriente teórica solo mediante el refuerzo de los dos elementos señalados, se darían unas condiciones más adecuadas para la verdadera apropiación de las políticas nacionales.

## **2. La sociedad civil**

En cuanto a las características de la sociedad civil, que contribuye de forma más eficaz para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, es necesario resaltar el hecho, que para Tocqueville las asociaciones cívicas se constituyen alrededor de “pequeños asuntos”, que atraviesan estas divisiones sociales y unen a los ciudadanos en nuevas coaliciones (Pearce, 2000). Estos “pequeños asuntos” en perspectiva se pueden convertir en la base, para que las organizaciones sociales desarrollen la capacidad para defender sus intereses particulares frente a las instituciones formales de toma de decisiones. De esta manera una pluralidad de

organizaciones sociales sería capaz de hacer al Estado considerar y tener en cuenta sus reivindicaciones y de ejercer el poder de forma responsable. Es necesario subrayar, que esta descripción, hecha por Tocqueville, fue inspirada en la sociedad estadounidense del siglo XIX, que se había enfrentado a la industrialización y al desarrollo económico liberal, que de cierta manera había debilitado las identidades primordiales de los grupos sociales. Por esta razón dentro del marco teórico, presentado por él, las asociaciones, que constituyen la sociedad civil, no se basan en vínculos como la etnia, el idioma o la religión, que se ven reemplazados por otro tipo de relaciones más propias de las sociedades industrializadas.

Al haber aclarado las posturas de ambas teorías, es necesario plantear las características precisas de la sociedad civil, tal como se inserta ésta en el ámbito de las democracias actuales, en las que se implementan programas de buen gobierno. Por una parte la teoría liberal asume de manera general, que la sociedad civil ocupa el lugar entre la esfera política y el individuo o la unidad familiar. Al ser la definición de Hadenius y Ugglá (1998), una delimitación bastante explícita y completa, en lo que a los diferentes aspectos de este concepto se refiere, es adecuado presentarla con el fin de ejemplificar la continuidad de los planteamientos actuales de esta teoría. Para que las organizaciones civiles formen parte de la sociedad civil, acorde a los principios de la teoría liberal, es necesario que posean varios requisitos ideales.

- En primer lugar es importante, que sean autónomas, es decir, tener independencia de la autoridad estatal y de otros centros de poder en la sociedad.
- En segundo lugar, es necesario que las organizaciones sociales mantengan relaciones con las bases sociales, que representan y también que tengan la capacidad de participar en y construir estructuras intermedias con posibilidad de incidir en la toma de decisiones formal.
- Sería beneficioso también según Ugglá (1998), que las organizaciones mantengan ciertas relaciones con algunos representantes de la esfera pública, como pueden ser los partidos políticos.

- En cuarto lugar es importante, que tengan una afiliación que incluya a miembros de distintos segmentos de la sociedad, porque la formación de identidades múltiples y plurales de los ciudadanos reforzaría la tolerancia y el entendimiento, que son esenciales para el desarrollo de una democracia estable.
- El respeto a la estructura interna democrática es otra característica de las organizaciones, que contribuirían para una democracia plena.
- En último lugar debería promoverse la afiliación horizontal de ciudadanos y grupos sociales, que tengan características similares a las de la organización en cuestión.

Frente a este planteamiento de la sociedad civil, que sigue siendo vigente en las teorías democráticas liberales, Pratt (2003:14) resalta como debilidad fundamental el hecho, de que ésta es descrita como una “unificada, benigna y armoniosa pluralidad de personas, que luchan por la consecución de libertades negativas del Estado” (Pratt, 2003:14). Según él la forma, de la que se presenta la “sociedad civil”, puede llevar a la implementación de políticas, que tengan un efecto esencialmente negativo sobre las relaciones sociales y de poder presentes en determinados contextos.

La unidad, que se describe en la visión convencional, en muchos casos no se ve reflejada en la realidad social, que en cambio se caracteriza por la presencia de múltiples grupos, que no siempre superan las identidades primordiales con las que se definen, sino que además se ven implicados en luchas estratégicas por la consecución de recursos de poder. Como lo expresa Whitfield (2002: 14) “quizás por su uso instrumental, la idea de sociedad civil tiende a presentar una unidad, allí donde realmente existe la fragmentación. De esta manera la idea oscurece la realidad, por medio de su errónea representación colectiva”. De esta manera, desde la perspectiva de los enfoques alternativos al liberal, la homogeneidad y armonía de la sociedad civil se convierten en una arena de lucha de poder entre diferentes sectores y grupos sociales. Y lo más importante según Whitfield es no perder de vista que este proceso político de competencia tiene como resultado la inclusión de unos y la

exclusión de otros, lo que puede tener implicaciones esenciales para el desarrollo y el bienestar en estas sociedades.

De esta manera desde la aplicación y el uso del concepto de sociedad civil, basado en sus raíces teóricas en la obra de Tocqueville, se ve cuestionada por parte de los teóricos pertenecientes a esta segunda corriente, por su falta de compatibilidad y adecuación al contexto cultural y político africano. Nelson Kasfir resalta el hecho, que la definición convencional excluye aspectos importantes de la condición actual y las solidaridades, existentes en el continente africano. Algunas formas organizacionales, que no se situarían en la “sociedad civil” convencional son una gran parte de la vida asociativa y protestas o demandas no organizadas de manera formal, la directa participación en la toma de decisión de fuerzas sociales religiosas o étnicas y las relaciones neopatrimoniales con el Estado.

Estas limitaciones llevan a Kasfir a concluir, que la sociedad civil, así definida es un “artefacto destinado más al futuro de la política africana, que a su presente” (Kasfir, 1998: 127). Tanto Kasfir (1998) como Lindsay Whitfield (2002), François Sedogo (1998), Osabu-Kle (2000) y Ake (1996) señalan, que la aplicación de un concepto, que en su origen fue formulado como un instrumento analítico de la realidad europea y estadounidense, impone necesariamente transformaciones culturales y sociales importantes, que no se tienen en cuenta en este momento. Teniendo en cuenta estas consideraciones acepto, que en cualquier intento de considerar el fomento de la sociedad civil y de la participación ciudadana con el fin de llevar a la práctica algún modelo de democracia, es necesario tener una previa consideración de las formas de organización y solidaridades más extendidas en las sociedades, en las que la ayuda internacional al desarrollo va a intervenir. Este análisis junto con la consideración de las estructuras de poder existentes en las sociedades es esencial, porque, como resalta Whitfield (2002), la aplicación de ideas “universalistas” contribuye para la (in)capacidad de análisis de los procesos sociales, que efectivamente tienen lugar.

Las críticas al enfoque convencional se dirigen a varios aspectos centrales, que son interpretados por algunos autores como importantes limitaciones para la consecución de los resultados, deseados por la AOD, dirigida al fomento de la sociedad civil y de la democratización. Lindsay Whitfield (Whitfield, 2007) expresa serias consideraciones en cuanto a la posibilidad, de que las políticas y programas, basadas en esta definición, lleguen a alcanzar sus objetivos de una manera realista en un contexto de dependencia de la ayuda internacional. En su estudio llega a la conclusión de que la “agenda de la buena gobernanza” es considerada por los Estados en vías de desarrollo como una nueva condicionalidad política, que se sobrepone a la económica y, que como resultado directo tiene la proliferación de múltiples Organizaciones No-gubernamentales (ONG), que no siempre logran, ni tienen como objetivo, el empoderamiento de los ciudadanos y su participación autónoma en los procesos formales de toma de decisiones.

En relación a este último aspecto es importante mencionar la insistencia de muchos autores de la necesidad de introducir de manera explícita el reconocimiento del papel central de la “sociedad civil como proceso”, que se inserta en un contexto concreto, y no abstracto, y como tal tiene consecuencias políticas que se expresan en la redistribución constante del poder entre múltiples actores (Whitfield, 2002). La participación real de los ciudadanos otorgaría la posibilidad de realizar un cambio en las oportunidades políticas. Un cambio, que como describía Ake era necesario para la introducción del desarrollo en la agenda política de los países africanos.

En un contexto en el que las políticas patrimoniales siguen teniendo vigencia, la redistribución del poder es un paso previo y necesario. Esta transformación de las relaciones de poder se relaciona con intereses y procesos vigentes, que no tienen únicamente un carácter técnico. El compromiso con este proceso es esencialmente político, porque implica la interacción entre múltiples actores que están implicados en relaciones y lucha de poder. En cambio la eliminación de esta perspectiva, que considera el empoderamiento de la sociedad civil como proceso, y su reducción dentro de un marco meramente técnico o metodológico, significaría la despoltización del ejercicio de poder.

De esta manera aparece el riesgo de que las intervenciones de los donantes de ayuda, bajo un lenguaje superficialmente neutral y desideologizado, no sean capaces de percibir las relaciones sociales de exclusión e inclusión de determinados grupos sociales.

El error esencial que también Pratt (2003: 14) critica, en cuanto a los programas de desarrollo promovidos por USAID, se expresa de forma sintética en el hecho de que bajo la influencia directa de la teoría convencional lo importante es “hacer que la democracia funcione” y no “hacer que la democracia ocurra”, es decir importan más los resultados políticos (*policy outcomes*) que los procesos políticos”. Con el objetivo de evitar que se reduzca la perspectiva de los donantes y de los analistas de las democracias en los países en desarrollo Lindsay Whitfield propone el modelo de “sociedad-en-estado” de Migdal.

También Pratt propone la introducción de un modelo más dinámico para el estudio de las relaciones entre sociedad civil y Estado. El enfoque de Migdal se expresa en la teorización de estas relaciones como dialécticas, en el sentido que “las estrategias del Estado y los cambios en estas estrategias forman a la sociedad civil, y lo mismo ocurre al revés”, es decir las estrategias de la sociedad civil también forman al Estado (Whitfield, 2002: 11). Las relaciones entre estos dos actores son conceptualizadas como un proceso de interacción entre grupos sociales en el que ocurren transformaciones en los grupos mismos, en sus objetivos y en las reglas que propone cada uno. Con la introducción de una perspectiva más dinámica se superarían las limitaciones analíticas y teóricas del enfoque convencional que describe unas relaciones sociales estáticas que no son propias de las actuales formaciones sociales en muchos países de África.

Este debate teórico demuestra que actualmente, con el resurgimiento del concepto de sociedad civil, nos encontramos en un momento, en el que éste se reconstruye. La participación social transforma las oportunidades políticas lo que le da un especial potencial de desarrollo, por lo que el concepto de participación se ha convertido en centro de atención y de debate ideológico. Es usado por múltiples actores para designar realidades distintas, y de esta manera se ha convertido en un campo de batalla, en el que compiten grupos y

procesos ya existentes y algunos novedosos. Siendo éste un campo normativo, en el que distintas visiones de participación y representación, y de democracia compiten puede que surjan conceptualizaciones nuevas o que algunas antiguas se impongan o se adapten a las nuevas condiciones. Con la aplicación de la apropiación por parte de donantes y socios, el modelo de democracia y el concepto de sociedad civil que se adopte, se convierten en normativos y no son únicamente analíticos. De esta forma las ideas interactúan con los procesos y realidades sociales existentes, las transforman y, a su vez son transformadas y adaptadas al contexto. Por lo tanto a la hora de analizar la influencia y las intervenciones de los donantes de ayuda oficial al desarrollo es necesario tener en cuenta las alternativas teóricas de democracia, que ven en esta nueva agenda una oportunidad de llevar a cabo proyectos de desarrollo claramente diferenciados. Es evidente que esta discusión en el campo de la teoría política tiene como objetivo transformar y definir realidades concretas, por lo tanto es necesario tener presentes estas distintas perspectivas a la hora de analizar las intervenciones concretas de los donantes.

### **3.La sociedad civil en la Cooperación Internacional al Desarrollo**

En cuanto al papel que cumplen las organizaciones de la sociedad civil en los procesos reales de desarrollo, que han tenido lugar durante las últimas dos décadas, se pueden resaltar varias tendencias de esencial importancia. A su participación en las políticas estatales se les atribuye un papel relacionado esencialmente con la eficacia. La contribución de las ONG y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se realiza de dos maneras. En primer lugar durante los 90, dentro del contexto de unas instituciones políticas y administrativas, que desde décadas se caracterizaban por su ineficiencia, corrupción y patrimonialismo, parecieron ser unos agentes adecuados para el desembolso de la ayuda oficial al desarrollo y para el diseño e implementación de proyectos que tuvieron como objetivo la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Dentro de la lógica del discurso convencional de este momento, con la liberalización de espacios estatales cada vez más amplios, los proyectos de desarrollo de un sinnúmero de ONG, junto con la acción

neutral del mercado eran los agentes destinados a llevar a la práctica el desarrollo y el bienestar. Con la creación y el fomento cada vez más intenso de ONG, éstas ganaron mucha importancia y reconocimiento como agentes de desarrollo. El resultado que se dejó ver durante la década de los 90 era, que las organizaciones creadas como respuesta a la nueva agenda de los donantes se convirtieron en actores dependientes de los recursos del exterior y se dedicaron esencialmente a la prestación de servicios básicos a la población. De esta manera las ONG que cumplieron y cumplen con este perfil se han convertido en sustitutos de los Estados en la satisfacción de las necesidades básicas. Además se han visto involucradas en esta agenda de desarrollo como actores técnicos que cada vez tienen menos capacidad de discutir las opciones políticas estatales, que en el contexto de dependencia de la ayuda, en el que se encuentran muchos países del continente africano, se definían de manera casi directa por la condicionalidad de los principales donantes. Estas “organizaciones convencionales” merecen cada vez menos el nombre de sociedad civil, ya que no tienen capacidad de incidencia política real, sino que son simples objetos contruidos por y para una agenda de desarrollo, en la que no tienen ni voz ni voto.

El segundo papel, que de manera creciente se atribuye en la última década a las organizaciones de la sociedad civil, está relacionado con la democratización de las instituciones políticas y administrativas de los países en desarrollo, de la sociedad y su cultura política. La participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y su apropiación de las políticas de desarrollo se considera como esencial para su éxito. Se asume, que los proyectos de desarrollo definidos “desde arriba” tienen menos posibilidades de cumplir con sus objetivos, ya que les falta el elemento básico de legitimidad y apoyo por parte de los ciudadanos. De esta manera se abren nuevas oportunidades para la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones formal. Si realmente esta posible apertura para las reivindicaciones sociales se llevara a cabo, entonces se podría introducir el desarrollo en la agenda política en los países, en los que ésta está dominada por intereses particularistas de determinadas élites. De cierta forma la apropiación democrática abre nuevas posibilidades para la democracia participativa. En cambio desde el punto de vista de la teoría convencional esta función se expresaría con la capacidad

atribuida a las organizaciones representativas de la sociedad de participar y de ser consultadas en la definición y diseño de las políticas públicas de desarrollo. La participación y capacidad de incidencia de las OSC se limitaría al marco de la “democracia y sociedad civil bonitas”. Ejercerían esencialmente de guardianes de los principios democráticos por medio de la defensa de los intereses plurales, que existen dentro de las sociedades en cuestión. También tendrían un papel importante de educación de los ciudadanos en los valores democráticos y en la cultura política de la participación, que tendrían como fin empoderar a los ciudadanos para que se garanticen su capacidad de defender sus intereses.

En tercer lugar es necesario tener en cuenta el papel de las organizaciones ciudadanas como movimientos sociales, que se ha visto igualmente reforzado desde la década de los 90, exactamente por la toma de conciencia en ciertos círculos sociales sobre las contradicciones existentes entre los objetivos idealmente deseados por las ONG, y los realmente cumplidos. En este sentido ha habido un auge de las organizaciones sociales, que establecen la participación política, el cambio social, y la autonomía del desarrollo de la ciudadanía, como fines últimos de su actividad (Revilla, 2002). La acción autónoma de este tipo de organizaciones tiene esencial importancia en cuanto a la expresión de las demandas y reivindicaciones sociales dentro de los sistemas democráticos. Por lo tanto es de gran importancia considerar las capacidades y posibilidades reales, que tienen de participación en la formulación de políticas nacionales de desarrollo.

En lo que se refiere a la definición del papel de la sociedad civil, que es atribuido por los donantes es esencial la evaluación de la condición real que tienen éstos dentro del complejo proceso de desarrollo. Con este objetivo se investigará si la sociedad civil es considerada como un agente activo de democratización y de desarrollo o si en cambio solo se le atribuyen competencias superficiales, sin que tenga una capacidad de decisión real sobre las diferentes opciones de desarrollo y de democratización, que existen. Se estudiará si se espera de la sociedad civil que se apropie de las políticas gubernamentales de desarrollo, tal como son definidas por los gobiernos de turno y los donantes, aceptándolas como el

resultado de una negociación cerrada o si en cambio tiene capacidad de expresar su opinión y que ésta sea considerada con posibilidades reales de entrada de sus pretensiones y reivindicaciones en la agenda política. En cuanto a este papel de las organizaciones sociales, de su independencia y de su capacidad de incidencia es necesario tener en cuenta varios aspectos, que tendrían gran importancia para definir el tipo de democracia que se promueve por medio del fomento de su creación y participación. Algunos elementos esenciales serían el tipo de organizaciones, que se promueven (si son ONG intermedias, comunitarias o advocacy) o las funciones, que se atribuyen a la participación, si se persigue legitimidad, eficiencia, sostenibilidad o empoderamiento.

La cuestión central para la investigación es si la sociedad civil es considerada como agente activo en el proceso de democratización y de desarrollo o como objeto pasivo, que sirve como instrumento metodológico para la mejor eficacia de la ayuda al desarrollo. Esta segunda opción presenta serios riesgos, junto con la pérdida de su papel de reivindicación política y social, que se ve sustituida por la mera administración de servicios básicos, que presenta cada vez más serios riesgos para la burocratización, despolitización y pérdida del sentido primordial de la sociedad civil. Esto ocurre porque cuando la sociedad civil es considerada como sujeto pasivo, que sirve para la defensa de libertades negativas en un contexto general de democracia liberal, la participación ciudadana es un instrumento para la consecución de la eficacia de las políticas de desarrollo y en segundo lugar para el mantenimiento del pluralismo y la tolerancia social.

Además existen más limitaciones a la definición de la agenda política y al acceso real al ejercicio del poder, que se enmarca en unos límites ideológicos definidos. En cambio desde la perspectiva de la democracia participativa la actuación de los ciudadanos para la defensa de políticas, que estén de acuerdo con el contexto social y político en el que se encuentran, se expresaría no solo y únicamente en la consulta de estos actores, sino también en la influencia real de sus preferencias en la formulación definitiva. Desde este punto de vista el fomento de la sociedad civil es tratado como fin en sí mismo, para que los ciudadanos

empoderados sean libres y tengan capacidad de definir las políticas a implicar tal como les parezca conveniente.

Para el completo estudio de esta cuestión sería útil la separación analítica de diferentes ámbitos para la definición de las distintas políticas de fomento de la sociedad civil y de su participación, promovidas por los donantes y el gobierno. Esta sistematización servirá de manera analítica con el fin de facilitar la aproximación a la realidad social y el mejor entendimiento del papel y de las consecuencias efectivas del “discurso de la buena gobernanza” y de la apropiación que es promovida de manera tan activa desde la adopción de la Declaración de París. Esta clasificación instrumental no pretende negar el hecho, que la realidad social es mucho más rica y dinámica, y puede ser difícilmente sujeta a separaciones y divisiones hechas desde el exterior. Con la definición de estos ámbitos se persigue promover un mejor conocimiento de las dinámicas sociales y poner en evidencia la necesidad de una mayor problematización de la “la agenda de la buena gobernanza”, porque se entiende, que este empuje democratizador presenta nuevas oportunidades para el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Las cuestiones, que van a guiar el análisis de las agendas de los donantes y de las políticas públicas en Ghana se pueden dividir en dos grupos: las que definen las acciones destinadas al fomento de la sociedad civil en general y en segundo lugar las destinadas a asegurar una mayor participación de la sociedad civil en los procesos formales de toma de decisiones. Dentro de la primera categoría de manera clara se pueden diferenciar dos subdivisiones: las características relacionadas con el contexto, en el que tiene lugar el crecimiento y la participación de la sociedad civil y por otra parte las que se vinculan con la creación y desarrollo de las capacidades mismas de actuación de esta sociedad civil. Es decir se trata de una diferenciación entre las variables externas que definen el contexto y el ámbito de acción de la sociedad civil y su manera de relacionarse y de interactuar con los demás actores e intereses dentro de la clásica triada sociedad civil - Estado - mercado, a los que en este caso se suman también los donantes como actor de gran importancia en el contexto de dependencia de la ayuda. Esta subdivisión se relacionaría con las oportunidades políticas y

sociales que definirían su ámbito de actuación. Por otra parte se van a analizar las interacciones relacionadas con los distintos actores, que conforman de manera interna esta sociedad civil y son expresión de su capacidad de organización y acción. Temas centrales en este apartado serían la autonomía de las organizaciones, las relaciones entre ellas, su capacidad de coordinarse y de incidir en los procesos de toma de decisiones. En último lugar, después de haber analizado la condición y los procesos, que tienen lugar en la sociedad civil en Ghana, se van a considerar las formas y mecanismos previstos y existentes para la participación de las organizaciones sociales en la definición de las políticas de desarrollo.

Estas cuestiones van a servir de guía para el análisis de los procesos sociales que están teniendo lugar más allá de las agendas formales de los donantes a base de estas variables. Y, en la tercera parte del trabajo se va a estudiar el proyecto de desarrollo y de democratización, tal como es definido por la Comisión Europea con el fin de identificar las características y el tipo de democracia, que promueve.

### **Capítulo III:**

## **Características actuales de la sociedad en Ghana**

Desde el período de la descolonización Ghana ha sido caracterizada por una gran parte de los donantes como la “estrella brillante” de África del Este por varias razones. Aparte de ser una de las colonias más prósperas en el continente, fue la primera en conseguir ciertas concesiones políticas y la independencia en el año 1957, su territorio resultó de la unión de la colonia inglesa de Costa de Oro, el Imperio Ashanti y la franja británica de Togolandia, como resultado de un plebiscito organizado por las Naciones Unidas.

Durante el primer periodo de su existencia como Estado soberano, Ghana registró un importante crecimiento económico e industrialización gracias a las políticas de sustitución de importaciones. En la década de los 80 frente a la grave crisis económica el gobierno de J.J. Rawling resolvió aplicar las políticas de ajuste estructural recomendadas por el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El estricto seguimiento de las políticas de liberalización, seguidas a lo largo de los sucesivos gobiernos de Rawling y la transición a la democracia, que se realizó a principios de la década de los 90, demostró a los donantes multilaterales y bilaterales la voluntad y el compromiso de los gobernantes y de la población de avanzar por el camino estipulado hacia el desarrollo (Whitfield, 2009).

Frente a la insostenibilidad de la deuda externa en el año 2004 el gobierno de Kufuor se benefició de la iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE), lo que la vinculó aún más a las condiciones de las nuevas agendas de desarrollo. Es notable que la pobreza extrema en el país ha sido reducida a la mitad durante los últimos 15 años -se ha pasado de 39,5% en 1998/99 a 18,5% en 2005/6 (OECD, 2008)-. De esta manera Ghana tiene posibilidades reales de ser el primer país de África Sub-Sahariana en conseguir el Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre la pobreza. Por estas razones la particular trayectoria, seguida por Ghana, representa especial interés como ejemplo de aplicación de la agenda de desarrollo, que está teniendo vigencia en la actualidad.

Ghana tiene una población de 23.382.848 habitantes y una superficie de 239.460 km<sup>2</sup> (2008), lo cual determina una densidad de 88 hab./ km<sup>2</sup> (Republic of Ghana – European Community, 2007). Los habitantes de Ghana son distribuidos en más de 75 etnias diferenciadas por la lengua local. Los principales grupos étnicos Akan (49,1%), los Ewe (12,7%), Mole Dagbani (16,5%), Guan y Ga-Adangbe (8,0%). Aparte de éstos se estima, que hay alrededor de 63 grupos étnicos diferenciados. Los europeos y otros grupos representan el 0,2% (Statistical Service, Ghana, 2000 citado en UNDP Ghana, 2007). Los ghaneses son mayoritariamente cristianos (69%). Un 15,6% es musulmán y un 15,4% practica otras religiones (UNDP Ghana, 2008: 70). La lengua oficial es inglés, pero a nivel local también se reconocen las lenguas africanas como ga, twi, ewé, dagbani y fante.

En lo que se refiere a los niveles de desarrollo del país se pueden resaltar varios datos de importancia. En primer lugar, el Índice de Desarrollo Humano de Ghana para el período 2000-2007 es de 0,88, lo que la sitúa en 152 posición en el mundo (HDR, 2009). En los últimos años el país ha experimentado un crecimiento económico estable con un PNB que ha llegado a los 6,2% en 2007 y un PIB per cápita de \$ 586 en 2006. La extrema pobreza ha sido reducida a la mitad: de 36,5% en 1991/1992 a 18,5% en 2005/2006 (OECD, 2008). De este modo Ghana sería uno de los primeros países subsaharianos en conseguir el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, reduciendo la pobreza. Sin embargo se siguen observando altos niveles de exclusión social.

De acuerdo a un informe de ClayDord Consult de 2004 demuestra, la pobreza contribuye ampliamente a la exclusión social y *explica* cerca de 60,63% de la exclusión en Ghana (ClayDord Consult, 2004, citado en UNDP, 2008). El informe establece también que no todos los pobres están excluidos de la sociedad, ni tampoco son pobres todos los vulnerables y excluidos de la sociedad. En cuanto a la esperanza de vida al nacer, ésta se define por ser baja, de 60 años al nacer (2007) y su población es joven, debido a la desigualdad entre la natalidad y la mortalidad. La tasa de mortalidad infantil de menores de 5 años alcanzó en 2007 unos niveles de 115 por 1000, lo que en relación a 120 por 1000 en 1990, demuestra un escaso avance (UNICEF, 2009). En referencia al segundo de los

Objetivos de Desarrollo del Milenio, se observa un importante avance: la inscripción a la enseñanza primaria universal llega a los 68,8% en 2006 ( World Bank, 2009).

En cuanto a los niveles de desarrollo económico y de las necesidades de financiación de éste en las últimas décadas, es especialmente ilustrativo el hecho que los altos niveles de deuda externa de Ghana se remontan a los años 60 del siglo pasado. En esta década durante el ajuste estructural la deuda externa aumenta significativamente (Whitfield, 2009). Sin embargo son las reformas introducidas en la economía, que empiezan en 1983, las que marcan el fin del declive de las anteriores décadas. Esto da lugar al crecimiento económico y al aumento de la exportación. La pobreza empieza a reducirse gracias al crecimiento económico y la situación macroeconómica mejora mucho. No obstante, en las últimas dos décadas, la estructura de la economía no ha cambiado sustancialmente. La economía sigue siendo altamente dependiente de la agricultura, representando el 40% del PIB el 50% del empleo (Republic of Ghana – European Community, 2007). El crecimiento registrado en los años 2005 y 2006 se debe principalmente a la producción, venta y exportación de cacao, los avances en los sectores de la construcción, la silvicultura, la extracción de oro y los servicios (el transporte de mercancías y las comunicaciones).

El sistema político se define por el hecho de que Ghana es república presidencialista y que forma parte de la Mancomunidad Británica de Naciones. El presidente desempeña a la vez el papel de Jefe de Estado y de Presidente de Gobierno. El gobierno ejerce el poder ejecutivo, mientras que el legislativo es compartido por el parlamento unicameral y el gobierno. Desde principios de la década de los 90 empieza a cobrar cuerpo un importante proceso de democratización. Con la transición del régimen dictatorial de J.J. Rawling a sistema político democrático efectuada por el mismo, se han registrado importantes avances en algunos aspectos como son la libertad de prensa y otras libertades políticas y civiles de los ciudadanos, como también en la protección de los derechos humanos. Sin embargo, los sucesivos gobiernos en las últimas dos décadas han demostrado ser conscientes de la necesidad de consolidar este progreso y el país se ha constituido como un miembro especialmente activo dentro del Mecanismo Africano de Revisión entre Iguales (APRM por

sus siglas en inglés). Ghana ha sido el primer país del continente africano, en el que se ha llevado dicha revisión. El reforzado poder ejecutivo y, en comparación, la debilidad de los poderes legislativo y judicial son los principales objetos de críticas por parte del APRM. El mismo instrumento de supervisión señala las debilidades de la administración pública en cuanto a profesionalidad y efectividad (Republic of Ghana- European Community, 2007).

La existencia de organizaciones sociales, que abogaban por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en la zona de la Costa de Oro, se remonta al siglo XVIII. En el periodo de entreguerras, a causa de la urbanización y del crecimiento de la actividad económica, aumentó el número de asociaciones voluntarias, que se expandieron aún más durante la Segunda Guerra Mundial (Darkwa, Amponsah, Gyampoh, 2006). Después de la declaración oficial de su independencia, Ghana atravesó un periodo de inestabilidad política y económica, que ha dejado reflejo en la estructura social existente en el momento actual.

Entre los años 1957 y 1983 tuvieron lugar nueve cambios de gobierno y cuatro golpes de estado militares. Y, durante los 52 años de existencia del Estado soberano ha habido alrededor de 20 años de gobierno militar, que ha tenido efectos decisivos para las características del proceso de democratización y del sistema político y social actual. En el desarrollo político de Ghana durante estos años hasta la actualidad se pueden identificar algunas pautas de organización de los grupos sociales, que siguen teniendo presencia en la sociedad contemporánea. Las estrategias, que han adoptado y a los que han sido sujetos los diferentes agrupaciones sociales, y que han tenido como objetivo la posible influencia e inclusión de sus reivindicaciones en la agenda política del momento, tienen continuidad en lo que se refiere a las capacidades de organización y de incidencia de la sociedad civil, tal como se conforma hoy en día. De cierta manera se puede decir, que los éxitos y golpes vividos por ésta han marcado la cultura política de los ciudadanos de Ghana y el entendimiento de su forma de participar y de organizarse en la actualidad se define tanto por las condiciones y oportunidades presentes en el momento como por la memoria y costumbres colectivas (Whitfield, 2007).

## **1. Autonomía, capacidad de organización y estructuras de la sociedad civil**

### **1.1 Tipología básica de las organizaciones sociales en Ghana**

#### **A. El ámbito urbano**

Las zonas urbanas constituyen el ámbito, en el que se concentran la mayor parte de las organizaciones sociales, “reflejando de esta manera las divisiones urbanas tradicionales de la élite política y burocrática africana” (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006: 35). Dentro de este contexto la existencia de varios tipos de entidades claramente diferenciadas según su ámbito de trabajo, sus objetivos y su capacidad de acción, es una de las particularidades esenciales de la sociedad civil en Ghana. Una de las características esenciales, que se resalta en varios estudios de la sociedad civil en Ghana hacen referencia a la gran potencialidad en cuanto a la capacidad organizativa, acción colectiva e incidencia política de las organizaciones funcionales, y en especial de las profesionales (Whitfield, 2002; Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006).

Las organizaciones sindicales tienen una larga historia de implicación en la esfera política y de movilización ciudadana, siendo la principal y el conglomerado de todas ellas el Congreso Ghanés de Sindicatos. Algunos sindicatos de gran importancia son la Unión de los Trabajadores Mineros y la Unión de Profesores y Trabajadores en la Educación. En segundo lugar, las organizaciones profesionales, que se caracterizan por su mayor articulación, mejor representatividad y capacidad de incidencia en la esfera política son la Asociación Nacional de Ghana de Profesores, la Asociación Registrada de Enfermeras, Asociación de Profesores Universitarios de Ghana, Asociación Ghanesa de Industrias, la Asociación Ghanesa de Abogacía. Igualmente es necesario resaltar la influencia social, que ha tenido el movimiento estudiantil por medio de la Unión Nacional de Estudiantes de Ghana.

El papel, que han cumplido estas organizaciones sociales en la transición democrática y su función y particularidades en el momento actual, se puede entender solo a la luz de las características de su desarrollo durante las décadas, que transcurrieron desde la declaración de independencia de Ghana. En un primer momento, durante el gobierno de Nkrumah, que duró hasta el año 1966, todo tipo de organizaciones civiles fueron neutralizadas y/o subordinadas al control del régimen político, que vio en ellas un mecanismo eficaz de movilización de la ciudadanía. Desde este momento los grupos sociales, que alcanzaron una capacidad organizativa con cierta influencia sobre el ámbito de toma de decisiones, tuvieron un doble papel, que se iba alternando según las condiciones políticas del momento.

Un ejemplo representativo lo constituye el régimen político y social existente durante el gobierno de Acheampong en los años 70. En este periodo los grupos sociales, que apoyaban al régimen político, fueron de cierta manera incorporados como brazos sociales de éste. Según lo expresa Lindsay Whitfield “para estas organizaciones y sus líderes, la afiliación con el Estado y con el régimen proporcionó mejores oportunidades para ser oficialmente consultados o para participar hasta cierto grado en el proceso nacional de toma de decisiones. Como en regímenes anteriores la afiliación fue la única manera para los grupos sociales de acceder a la formulación de las políticas” (Whitfield, 2002: 33). Como se demuestra en el estudio mencionado de Whitfield (2002), ésta fue una constante en la política ghanesa con anterioridad al establecimiento de la democracia representativa. Con la alternancia de gobiernos se producía igualmente una sucesión en los grupos sociales, que ejercían cierta influencia sobre el proceso formal de toma de decisiones. Los grupos pertenecientes a la oposición efectivamente se convertían en canales de movilización social y de expresión de intereses. Pero una vez que se producía el cambio en el poder, los grupos opositores hasta el momento se convertían en órganos parcialmente subordinados al gobierno. Para la configuración de la sociedad civil ghanesa este proceso tuvo como efecto inmediato la institucionalización de los movimientos sociales (Whitfield, 2002; Gary, 1996).

La instrumentalización de las organizaciones sociales tuvo varias consecuencias según la investigación realizada por Lindsay Whitfield (2002). En primer lugar, ha sido de especial importancia el hecho, que la movilización de los grupos sociales a lo largo de estos 45 años, hasta la transición democrática, empezada por J.J. Rawling en 1992, ha contribuido para su politización. De esta manera las organizaciones funcionales y profesionales, señaladas anteriormente, han desarrollado unas capacidades de organización y de acción colectiva con expectativas reales de implicación en los procesos de toma de decisión formales. Estas cualidades adquiridas con el tiempo representan un gran potencial, en lo que a las prácticas democráticas en el país se refiere. El segundo efecto del particular desarrollo de los movimientos sociales en Ghana es producto de la situación contradictoria, en la que se han encontrado éstos al estar implicados algunas veces en movilizaciones como forma de protesta, y otras en movilizaciones, que perseguían un control más eficaz por parte del gobierno sobre las dinámicas, que tenían lugar en la sociedad (Whitfield, 2002). De esta manera se ha constituido una especial relación de tipo clientelista entre algunas organizaciones sociales y las instituciones políticas estatales.

#### ▪ **Los think tanks**

En segundo lugar, durante la década de los 90 un fenómeno de especial importancia para la sociedad civil ha sido la creación y el posterior auge de las organizaciones relacionadas con la incidencia política, la investigación social y la creación de capacidades institucionales.

Esta década está marcada por la aparición de dos nuevos fenómenos en la sociedad civil ghanesa. En primer lugar, es necesario resaltar el surgimiento de ONG, involucradas principalmente en la investigación y la incidencia política. Los *think tanks*, los centros de investigación y de estudio de políticas públicas se han constituido en un nuevo actor de gran importancia, cuya característica principal no es la concientización ciudadana, sino estrictamente la incidencia política como finalidad de sus actividades (Whitfield, 2002). Es necesario tener en cuenta las características de este novedoso fenómeno de la realidad social ghanesa, que igualmente es reflejo de las tendencias vigentes en el ámbito

internacional. En este sentido con anterioridad a la transición Las particularidades y las funciones sociales cumplidas por estas entidades privadas de investigación, se diferencian claramente de las instituciones análogas, que existían con anterioridad a la transición democrática. La actuación de las segundas se definía básicamente, por el hecho que, al ser afiliadas a las Universidades, formaban parte del sistema público administrativo, y eran íntegramente subvencionadas con fondos públicos (Kwaku Ohemeng, 2005).

En lo que se refiere a la formación de los primeros *think tanks* a principios de los 90, ésta se vincula principalmente con la búsqueda de alternativas al aparato de organizaciones sociales, que se habían visto fortalecidas en las cuatro décadas anteriores. En este sentido es interesante el hecho que hubo un primer periodo, desde las primeras aperturas del sistema político ghanés hasta la completa liberalización de éste, en el que las entidades privadas de incidencia política, tuvieron que funcionar en unas condiciones de represión política y en algunos casos de agresiones físicas. Este es el caso del Instituto de Asuntos Económicos, que fue la primera organización de estas características, fundada en el año 1989 (Whitfield, 2002). Otros *think tanks*, que hasta el año 2000 habían logrado adquirir cierta importancia en la vida pública ghanesa son Centro de Análisis Político, el Centro de Democracia y Desarrollo, el Instituto de Alternativas Políticas, la Red del Tercer Mundo - África y el Centro de Desarrollo Social Integral (ISODEC, por sus siglas en inglés) (Kwaku Ohemeng, 2005).

En cuanto a las características de este tipo de organizaciones presentes en la actualidad en Ghana se puede resaltar en primer lugar el hecho que éstas se definen a sí mismas como instituciones autónomas, independientes del gobierno, de los partidos políticos y grupos de presión. De esta manera las actividades desarrolladas por ellas y la incidencia política, que éstas realizan, gozan de una mayor consideración en el país (Kwaku Ohemeng, 2005). En relación al liderazgo en los *think tanks* actuales se puede resaltar la importancia de la existencia de vínculos con organizaciones internacionales y el activismo previo de las personas, que en la década de los 90 tuvieron una influencia decisiva para su establecimiento. En consecuencia, es necesario tener en cuenta, que se alcanza una cierta

contradicción con la declarada pretensión de no-vinculación con las instituciones políticas del país, ya que la mayoría de los ciudadanos, que contribuyeron para la creación de los principales *think tanks*, en un momento previo han mantenido ciertas relaciones con algunos partidos políticos (Kwaku Ohemeng, 2005; Whitfield, 2002). A modo de ejemplo, con el fin de ilustrar esta tendencia, se puede señalar el caso de los principales líderes implicados en la creación en Ghana de la Red del Tercer Mundo - África y de ISODEC, Charles Abugre y Yao Graham. A principios de los 80 Graham “jugó un papel activo en las primeras etapas de la revolución de Rawling como líder intelectual del Movimiento Nacional Democrático”, mientras que “Abugre, siendo líder en las organizaciones progresivas, se convirtió en líder político en el Norte de Ghana” (Whitfield, 2002: 43). Tras la ruptura del régimen político de Rawling con los movimientos sociales de izquierda en 1983, Abugre empezó a trabajar en comunidades de base y en el año 1987 emigró. Su estancia en el extranjero fue clave para la creación de relaciones con ONG internacionales, que posteriormente tuvieron gran importancia en la creación de la Red del Tercer Mundo en Africa (Whitfield, 2002).

La segunda transformación en la sociedad civil, que se produce tras la transición democrática en Ghana, se puede definir como una modificación de los objetivos de las organizaciones, que tradicionalmente se han ocupado exclusivamente de la prestación de servicios. De acuerdo con el estudio, realizado por Lindsay Whitfield (2002), ha ocurrido una modificación de los objetivos de estas organizaciones, que ya no se vinculan únicamente con la satisfacción de las necesidades de los sectores más vulnerables. La falta de información disponible sobre determinados asuntos ha provocado en un gran número de ONG la tendencia a divulgar información como instrumento para la concientización social y la movilización. Igualmente se ha sumado a los objetivos de algunas ONG la realización de investigaciones y estudios sobre algunos temas de interés social.

## **B. El ámbito rural**

En lo que se refiere a las organizaciones sociales en el medio rural y las zonas más remotas del país se pueden identificar dos tendencias principales vigentes a lo largo de las últimas décadas. Por una parte es necesario resaltar la estricta vinculación de la mayoría de éstas con el ámbito de la prestación de servicios para la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la población. Las organizaciones, dedicadas a la prestación de servicios, tienen gran presencia en Ghana desde los sucesivos gobiernos de J.J. Rawling, cuando han sido motivadas a cubrir el vacío, producido por la retirada del Estado de este ámbito con la aplicación de las Políticas de Ajuste Estructural (Whitfield,2002). En relación a este aspecto es muy significativa la creación en 1987 del Programa de Acción de Mitigación de los Costes Sociales del Ajuste (PAGMCSA), como órgano adjunto al PAE de Ghana.

En cuanto al acelerado incremento de las ONG dedicadas a la prestación de servicios, es importante considerar las condiciones concretas y su estructura de funcionamiento. En la década de los 80 se registra tanto la entrada de muchas potentes organizaciones internacionales en Ghana, como la creación de nuevas estructuras propias del contexto local. La retirada del Estado de amplios espacios de competencias en relación a la prestación de servicios públicos, y la disponibilidad de fondos de AOD para este ámbito propició el surgimiento de múltiples ONG, cuyo centro de atención fundamental se estableció la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos ghaneses (Mohan, 2002; Gary,1996). En este sentido algunas de las principales organizaciones nacionales creadas en las últimas décadas y que siguen teniendo una importante presencia en el contexto actual son el Centro de Desarrollo de las Personas (CEDEP) en Kumasi, ABANTU para el desarrollo, el Centro de estudios, acción y desarrollo comunitario (CENCOSAD por sus siglas en inglés). Mientras tanto las organizaciones internacionales con gran presencia en Ghana son Oxfam, Ayuda en Acción, World Vision, Catholic Relief Services, Save the Children, como Third World Network – Africa (Whitfield, 2002; Gary, 1996).

Es indudable el hecho, que este tipo de organizaciones cumplen un papel muy importante en el ámbito rural, pero es necesario tener en cuenta, que tienen una amplia presencia también en los centros urbanos. Las ONG, que cuentan con un mayor grado de desarrollo institucional, tienen tanto oficinas de coordinación en las ciudades, como oficinas operativas en el ámbito rural (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006). En este punto sería útil diferenciar entre las ONG internacionales, que generalmente cuentan con oficinas en un significativo número de países, con amplias plantillas de personal profesional y gran disponibilidad de recursos financieros. Algunas organizaciones tienen oficinas regionales en las zonas más vulnerables de Ghana, y por esta razón tienen la capacidad de trabajar directamente con las comunidades beneficiarias (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006).

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta la presencia de ONG locales, que igualmente tienen plantillas fijas y se dedican en este caso a la prestación de servicios básicos. Estas entidades tienen un conocimiento más profundo del contexto social del país y gestionan fondos de varias fuentes como pueden ser las instituciones gubernamentales, los recursos provenientes directamente de donantes de AOD, o sirven como intermediarias entre las ONG internacionales, que no cuentan con el conocimiento suficiente de las características sociales de las zonas más aisladas y vulnerables de Ghana, y las comunidades beneficiarias finales (Gary, 1996).

En relación a la distribución geográfica de este tipo de organizaciones es especialmente interesante el caso de las regiones del norte de Ghana, que concentran un mayor número de ellas. En esta zona el 80% de la población es pobre y, por lo tanto el establecimiento de ONG allí es de cierta manera estratégica, ya que les da capacidad de proporcionar una respuesta rápida a las necesidades más acuciantes de estas comunidades (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006). El surgimiento de conflictos étnicos en esta región en la década de los 90 hizo que junto a las actividades tradicionales de las ONG presentes en la zona se atribuyeran también objetivos vinculados con la resolución de conflictos y la democratización. Por estas razones la mayoría de las organizaciones extranjeras

desarrollan su actividad en las tres regiones del norte de Ghana, constituyéndose Tamale, como una de las principales ciudades con presencia de organizaciones internacionales en el territorio del país (Mohan, 2002).

Junto con esta tendencia en las últimas décadas de incremento de la presencia de ONG internacionales y locales dedicadas a la prestación de servicios, es necesario considerar algunas características de la vida asociativa en las zonas rurales de Ghana, y principalmente en el Norte. En múltiples estudios se resalta como propia de las zonas más vulnerables del país la presencia de organizaciones comunitarias y de base (Grassroots-Based Organisations / Community-Based Organisations), que por medio de técnicas participativas se involucran en múltiples actividades de desarrollo, relacionadas principalmente con educación, salud, agua, sanitación y agricultura. Como ejemplo ilustrativo para el estudio de este tipo de asociaciones locales en el medio rural sirve de modo adecuado el análisis realizado por Morris MacLean (2004) de las características de la vida social en pueblos, caracterizados por la presencia mayoritaria de representantes del grupo étnico Akan, que constituyen el 49,1% de la población en Ghana. La mención de algunas de las propiedades intrínsecas señaladas en esta investigación, facilitaría el posterior entendimiento de las relaciones existentes entre los distintos tipos de ONG, que componen y representan el sistema de cooperación al desarrollo en este ámbito concreto. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los resultados hallados por MacLean (2004), no son estrictamente representativos de la totalidad del país, ya que son fruto de una investigación limitada a cuatro comunidades en la región de Brong-Ahafo.

De modo general se puede resaltar que la vida asociativa de base en algunas zonas rurales en Ghana se caracteriza por un gran dinamismo. Es notable la existencia de muchas organizaciones sociales de pequeñas dimensiones, homogéneas en cuanto a su composición étnica y religiosa, y heterogéneas en relación a la clase y al género de sus integrantes (MacLean, 2004). La vinculación activa de los ciudadanos ghaneses con un gran número de organizaciones sociales se relaciona en primer lugar con la gran proliferación desde los años 70 en el país de religiones carismáticas y espirituales, que se vio acompañada

igualmente por la revitalización de las iglesias ortodoxas o tradicionalmente activas (MacLean, 2004). En todos los pueblos, que formaron parte de la investigación de MacLean (2004), había por lo menos cinco iglesias activas y una mezquita, desarrollando todas ellas actividades paralelas en grupos juveniles, organizaciones de mujeres, asociaciones comunitarias y/o grupos de misa. La alta afiliación y participación de los ciudadanos ghaneses en estas estructuras sociales se ve confirmada por el estudio realizado por Gyimah-Boadi y Awuah Mensah (2003: X), de acuerdo al cual una gran mayoría de los encuestados (83 por ciento) declaran formar parte de grupos religiosos, y 53 por ciento se definen como miembros activos de éstos.

Adicionalmente al dinamismo proporcionado por la acción social desarrollada por estas organizaciones, es necesario tener en cuenta la existencia en los pueblos ghaneses de “otras estructuras de carácter voluntario como son las organizaciones de incidencia formada por los mayores, cooperativas agrícolas y algunas cooperativas no-formales de ahorro u organizaciones “susu” (MacLean, 2004: 595). Estos tipos de organizaciones presentes en el medio rural ghanés son un factor importante de cohesión social. Las frecuentes reuniones de los miembros de las distintas organizaciones, que por la pertenencia de los ciudadanos a más de un grupo, pueden llegar a realizarse dos veces por semana, proporcionan un espacio valioso de encuentro y de intercambio de experiencias para las comunidades. Los objetivos de las acciones sociales llevadas a cabo por estas estructuras se caracterizan por no ser excesivamente ambiciosos, y limitarse a la mejora de las condiciones de vida de los integrantes del grupo concreto. Teniendo en cuenta esta circunstancia y el hecho que generalmente la realización de estas actividades exige algún tipo de sacrificio personal por parte de los miembros, como puede ser el trabajo voluntario o unas aportaciones materiales mínimas, se alcanza una mayor participación y compromiso por parte de los participantes (MacLean, 2004; Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006).

Como elemento que fortalece las prácticas democráticas y la cohesión es necesario considerar el carácter más horizontal y participativo de éstas organizaciones en las que el proceso de toma de decisiones se caracteriza por la votación de todos los miembros, tal

como señala MacLean (2004). En último lugar es importante resaltar el hecho que estas características particulares no son generalizables a la totalidad de las zonas rurales en Ghana, sino que se han señalado en este trabajo de investigación como un ejemplo ilustrativo de algunas particularidades concretas de la vida asociativa en este ámbito concreto, por el hecho que se refieren a algunas comunidades de la etnia Akan, que sigue siendo la mayoritaria en el país.

En lo que se refiere al sistema de funcionamiento propio del sector de prestación de servicios en el medio rural es necesario tener en cuenta la conformación de las redes de colaboración entre organizaciones de distinto tipo, que tienen presencia en Ghana. Para la llegada de los servicios a las comunidades beneficiarias en las zonas más remotas del país en algunos casos se establece una cadena, en la que se relacionan ONG con diversas características y particularidades. De acuerdo al estudio realizado por Giles Mohan (2002) en el Norte de Ghana, una gran parte de los recursos de AOD llegan al país por medio de ONG internacionales. En el caso en el que éstas no disponen de oficinas regionales o de personal suficiente, la formulación y la ejecución de las intervenciones se otorgan a ONG intermedias, que en la mayoría de los casos son locales y por esta razón poseen el conocimiento necesario de las condiciones locales. Estas por otra parte se relacionan con los beneficiarios finales, que en la mayoría de los casos son las Organizaciones Sociales de Base, que generalmente cuentan solo con los recursos locales escasos para la mejora de sus condiciones de vida.

Al considerar esta cadena, de acuerdo a la que en las distintas fases del ciclo del proyecto de desarrollo intervienen estructuras e instituciones diferentes, es necesario tener en cuenta los riesgos detectados por algunos autores. En este sentido Mohan (2002) resalta la pérdida de información sobre las condiciones y las necesidades reales de las comunidades beneficiarias por la necesidad de adaptación de las intervenciones a las exigencias de las ONG internacionales. Por otra parte, las estructuras complejas creadas de este modo no siempre alcanzan el establecimiento de unas relaciones horizontales entre socios, sino que

se crean múltiples tensiones entre las entidades que intervienen por la confusión entre la jerarquización y la especialización (Mohan, 2002).

En último lugar es necesario resaltar la importancia, que tiene la conformación del mapa confesional para la definición de las pautas sociales existentes actualmente en Ghana. De los 23 millones de habitantes del país se estima, que 69% son cristianos, 15,6% - musulmanes. El restante 15,4% corresponde a otras religiones, en las que se enmarcan tanto las religiones tradicionales y las de confesiones orientales como el Hinduismo, Budismo y Shintoismo (UNDP Ghana, 2008: 70).

A la hora de estudiar las pautas religiosas de los ciudadanos ghaneses es necesario tener en cuenta, que son presentes algunas contradicciones entre las tradiciones religiosas de algunos grupos étnicos y los valores democráticos consagrados en la Constitución de Ghana y promovidos por los donantes de AOD. Es muy importante el hecho, que en Ghana existe una conciencia de estas contradicciones y que desde la transición política se ha seguido una política incluyente y neutral hacia las distintas culturas, junto con la defensa firme por parte del Estado de los principios democráticos básicos. Incluso desde la Constitución proclamada en 1992 se ha buscado establecer la defensa de los derechos fundamentales de la persona frente a algunas prácticas tradicionales, que vulneran estos derechos. En concreto ésto ha ocurrido en el caso de las normas, que regulan la herencia dentro del ámbito familiar. De acuerdo a las tradiciones de muchas de algunas comunidades ésta corresponde a los hombres y como consecuencia la práctica habitual es que sean los sobrinos u otros miembros de la familia extensiva, los que heredan los bienes en cuestión.

De esta manera las mujeres y los hijos se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad de exclusión social. Por parte de la administración central del Estado se ha asegurado, que toda la normativa, que regula estas relaciones, como son la Ley de Sucesión Intestada y la Ley de Matrimonio y Divorcio Consuetudinario, establece la familia nuclear como la unidad económica básica, que se tiene que considerar. Se persigue de este modo el respeto a la no-discriminación por razón de sexo. De manera parecida se regulan otras tradiciones locales, que pueden vulnerar alguno de los derechos fundamentales de los ciudadanos de

Ghana, como es el matrimonio forzado, pudiendo ser éste de niños o de mayores de edad, algunos ritos aplicados a las mujeres consideradas brujas o a las viudas, o la mutilación genital femenina, que tradicionalmente se ejerce.

Todas estas prácticas han sido prohibidas por normativa estatal, pero incluso en la actualidad se cuestiona la aplicación real de estas normas (UNDP Ghana, 2008). Precisamente por la vinculación entre la pertenencia étnica a una determinada comunidad y la fe profunda en los ritos realizados, el cambio en estas costumbres representa una especial dificultad tanto para la administración estatal como para las ONG, que se han implicado en este asunto. Por lo tanto es evidente que al tratarse de tradiciones profundamente enraizadas en la cultura no es suficiente solo la adopción de leyes, que persigan y criminalicen su ejercicio, sino que con el fin de garantizar los derechos de los individuos es necesaria la introducción de políticas, que promuevan el cambio de actitudes y prácticas sociales. La etnicidad y la multi-culturalidad se constituyen de esta manera como características esenciales del contexto, en el que se aplican las políticas de fomento de la sociedad civil, promovidas por los donantes y por lo tanto es necesaria su consideración a la hora de analizar la manera, de la que se lleva a cabo el contacto entre unas visiones culturales tan dispares.

## **1.2 Funciones de las ONG ghanesas**

Como se ha señalado más arriba el empoderamiento de los ciudadanos es un papel importante, relacionado con la movilización e implicación de la sociedad civil en el ámbito político, que fue asumido por las ONG en los últimos años. Para el mejor entendimiento de la forma, de la que las ONG ghanesas cumplen con esta función es especialmente importante el estudio de las percepciones de los ciudadanos, realizado por Darkwa, Amponsah y Gyampoh (2006). En lo que se refiere a la concientización y educación de los ciudadanos, es bastante representativo el hecho, que 39% de los encuestados consideran, que las ONG son activas de forma limitada, y 53% cree que no son especialmente exitosas en esta función. Otros 36% y 33% de los consultados opinan, que las ONG son bastante

activas y bastante exitosas, respectivamente. En cuanto a la creación de capacidades sociales de acción colectiva una mayoría de 57% de la población considera, que las organizaciones de la sociedad civil no son muy activas o son activas solo de forma limitada en este aspecto.

En cuanto al empoderamiento de los sectores marginalizados de la población se ha detectado, que las ONG son un actor de gran importancia, especialmente en cuanto a las personas con VIH/SIDA, los huérfanos, los mayores y las mujeres, en situación de exclusión (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006: 80-84). Es interesante el hecho, que un 63% de la población encuestada identifica como exitosas hasta cierto grado la incidencia de las ONG sobre el gobierno, en lo que se refiere a la provisión de servicios sociales, mientras que un 78% considera, que la satisfacción de las necesidades sociales directamente por las ONG es satisfactoria, incluso en mayor grado, que la proporcionada por el Estado (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006). Los resultados señalados del estudio realizado demuestran algunas de las debilidades, que caracterizan las actividades, realizadas por las ONG ghanesas en el ámbito de la educación y formación de capacidades sociales. Se demuestra claramente, que el principal papel, con el que se asocian de manera positiva éstos por los ciudadanos es la prestación de servicios sociales a sectores desfavorecidos de la ciudadanía. De todas maneras es esencial no olvidar, que la presión política y la movilización social son también ámbitos, en los que las organizaciones de la sociedad civil tienen una importancia cada vez mayor.

### **1.3 Organización y creación de redes de ONG en Ghana**

Las debilidades y fortalezas mencionadas pueden ser explicadas en parte por la estructura y por la capacidad de organización autónoma de la sociedad civil ghanesa. En este sentido se puede subrayar el hecho, que ésta no se caracteriza concretamente por una coordinación colectiva estable a lo largo del tiempo. La existencia de organizaciones, que aglomeren y coordinen las acciones de varios actores sociales con intereses similares, se registra solo en el caso de las organizaciones funcionales y profesionales, que cuentan con una trayectoria

significativa de participación en el proceso de toma de decisiones formal (Whitfield 2003, Gary, 1996). Por otra parte, también se han llevado a cabo algunos intentos de establecer una regulación autónoma para el sector de las ONG, pero hasta el momento el único resultado ha sido la formulación de un Borrador de Política Nacional para la Asociación Estratégica con las ONG, que hasta el momento actual no ha sido adoptado por el gobierno. Igualmente en momentos puntuales se han llevado a cabo acciones conjuntas de un gran número de actores sociales, que han producido una importante presión sobre los órganos administrativos y políticos del Estado.

Estos casos concretos serán estudiados de manera más detallada en el apartado correspondiente a la relación entre la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, es necesario resaltar, que en algunos casos las relaciones entre ONG es especialmente difícil por la falta de condiciones físicas y de infraestructuras, que faciliten, que se lleve a cabo incluso una comunicación eficaz entre éstas. Este aspecto es especialmente importante en el caso de las organizaciones presentes únicamente en el ámbito rural. Por lo tanto es de gran relevancia considerar, que son más bien casuales las situaciones, en las que existe una relación e intercambio de experiencias entre organizaciones, que trabajan con los beneficiarios más vulnerables y las que se dedican a la incidencia política exclusivamente. De esta manera se produce una cierta división y alejamiento entre los distintos ámbitos tanto geográficos como temáticos, en lo que se refiere a las cuestiones de erradicación de la pobreza y satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos más vulnerables, que no tienen una posibilidad real de participar o de influir en los procesos de toma de decisión formales (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006).

## **2 Las relaciones entre las organizaciones sociales y el Estado**

### **2.1 Marco regulador de las organizaciones sociales**

El marco legal regulador de las organizaciones sociales actualmente vigente en Ghana está constituido por la Constitución de la República, el Código de Empresas 179 (1963), el *Trustee Incorporation/Amendment Law (1962/1963)* y las directivas del gabinete, referentes a esta cuestión. De acuerdo con el estudio, realizado por Darkwa, Amponsah y Gyampoh (2006), el 72% de los encuestados opinaban, que el procedimiento de registro de ONG es fácil, pero ninguno de ellos consideró, que este fuera fácil o barato, lo que se debe a la existencia de numerosos trámites no oficiales, en los que el pago es necesario. En cuanto a la posibilidad de incidencia dentro del marco estatal, 79,3% consideraron, que no hay restricciones significativas a esta actividad. En último lugar es necesario hacer referencia a la introducción en los últimos años de un trámite adicional, que hace posible, que las ONG se beneficien de la exención de impuestos. Este requerimiento consiste en la necesidad, de que las organizaciones sin ánimo de lucro se registren en el Departamento de Bienestar Social y tiene como objeto prevenir algunas prácticas fraudulentas registradas por las autoridades nacionales. En resumen se puede señalar, que no se identifican especiales dificultades para la acción y el establecimiento de organizaciones sin ánimo de lucro (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006).

### **2.2 Los procesos de descentralización en Ghana**

En el Capítulo XX de la Constitución de la República de Ghana y la Ley 462 de Gobierno Local del año 1993 se definen las instituciones y las competencias del gobierno descentralizado. De acuerdo con este marco normativo las Asambleas de Distrito, los Consejos y las Unidades locales son las principales estructuras de gobierno, que canalizan las políticas locales y la participación ciudadana en el ámbito local. Esta estructura tiene como objetivo la identificación y la satisfacción de las necesidades sociales en el nivel más

cercano a los ciudadanos, así como de la trasmisión de las reivindicaciones políticas a los niveles superiores de gobierno. A pesar de la estructura institucional establecida el funcionamiento real de los entes locales, despierta serias dudas en cuanto al cumplimiento de estos objetivos generales. Los 5% del Producto Nacional Bruto (PNB), canalizados mediante el Fondo Común de las Asambleas de Distrito, no representan una garantía suficiente para el funcionamiento normal del gobierno local. Además es necesario resaltar, que de acuerdo al marco normativo señalado, para la ampliación de la recaudación fiscal es necesaria la aprobación de algunas figuras del gobierno central como son el Ministerio de Gobierno Local y de Desarrollo Rural (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006).

Dentro del marco de las políticas de gobierno descentralizado tienen una especial importancia las formas de organización tradicional vigentes hasta la actualidad en una gran parte del país. En este sentido el acercamiento a la estructura social y cultural, a algunas normas y solidaridades vigentes en el momento actual es necesario para tener clara la forma, de la que se insertan en el contexto local las políticas de desarrollo, promovidas por los donantes de AOD.

De cierta manera se puede decir que el primer desafío, con el que se encuentran las políticas de buen gobierno a nivel local en Ghana, es el carácter multiétnico y multicultural de la sociedad, que desde los años 40 ha marcado con diversas particularidades la constitución y el desarrollo de un Estado-nación. La sociedad ghanesa está constituida por cinco principales grupos étnicos: los Akan (49,1%), los Ewe (12,7%), Mole Dagbani (16,5%), Guan y Ga-Adangbe (8,0%). Aparte de éstos se estima, que hay alrededor de 63 grupos étnicos diferenciados (Statistical Service, Ghana, 2000 citado en UNDP Ghana, 2007). Por lo tanto al acercarse a la sociedad ghanesa es importante tener en cuenta el hecho, que en ella conviven y se adaptan constantemente las tradiciones ancestrales de las comunidades tradicionales con las normas y la cultura propias de la sociedad moderna, basada en la comunicación y la globalización.

El encuentro entre los múltiples códigos culturales existentes lleva a la adaptación y transformación de éstos, dando en algunas ocasiones situaciones conflictivas y en otras una fluidez mayor entre los distintos grupos sociales, que conviven en Ghana. Con el fin de aclarar el contexto, en el que se insertan las políticas de buen gobierno de los donantes de AOD, se van a estudiar algunos puntos críticos, en los que confluyen estas distintas normas sociales. Seguidamente se resaltan algunos aspectos representativos de la estructura social de Ghana, tal como se ha conformado a lo largo de los últimos cincuenta años, y que se consideran de especial importancia para el entendimiento de la interacción entre la sociedad en cuestión y las políticas de fomento y de participación de la sociedad civil.

En primer lugar es necesario señalar, que dentro de este contexto el caciquismo es una de las instituciones locales más antiguas en el país, que forma parte de la vida diaria de muchos de los ciudadanos. Esta organización representaba la principal institución política y fuente de ordenación normativa con anterioridad a la colonización, pero hoy en día ha sido transformada por múltiples influencias modernizadoras e incluso por la influencia política intencionada. Para el presente trabajo de investigación el caciquismo se va a definir como el sistema político y social, en el cual los caciques, son las personas, que al provenir de la familia o linaje correspondiente, han sido nombrados, elegidos o seleccionados y coronados o instalados como líderes políticos o madres-reinas, de acuerdo a los principales normas y usos consuetudinarios, y por esta razón poseen una amplia autoridad ejecutiva, judicial y espiritual en sus respectivas comunidades.<sup>1</sup>

En el periodo colonial los caciques se convirtieron en los principales intermediarios entre las sociedades locales y los gobernantes ingleses. Esta nueva posición les dio una mayor autonomía y posibilidades de promover sus propios intereses, lo que posteriormente se convirtió en factor de conflicto entre las élites modernas y educadas de Ghana y ellos. Por

---

<sup>1</sup> La definición de caciquismo seleccionada para el presente trabajo de investigación se basa ampliamente en la Constitución de la República de Ghana, que en el artículo 270 establece lo siguiente: "chief" means a person, who, hailing from the appropriate family and lineage, has been validly nominated, elected or selected and enstooled, enskinned or installed as a chief or queenmother in accordance with the relevant customary law and usage" (Constitution of the Republic of Ghana, 1992, Art. 270).

razones ideológicas y por la necesidad de establecer el efectivo control estatal sobre el territorio, durante los tres gobiernos de Nkrumah hasta el año 1966, debilitaron de manera sensible esta institución autóctona. Bajo los gobiernos de la Convention People's Party, que tuvieron como fin construir la sociedad socialista, los caciques perdieron la capacidad de administrar los recursos y las tierras comunales. Además su elección fue subordinada a la aprobación del Gobierno central. Después del año 1966, cuando el Consejo de Liberación Nacional llevó a cabo el golpe de estado militar, los órganos del poder central hicieron intentos de reforzar esta institución tradicional, pero las políticas, aplicadas en el periodo anterior dejaron una huella constante, que imposibilitó su recuperación completa (UNDP Ghana, 2008).

La Constitución de la República de Ghana proclamada en el año 1992 ha roto con la tradición postcolonial de limitación de los caciques, instaurando el reconocimiento “del honor y la dignidad” de esta institución. En este sentido el artículo 270 garantiza “la institución del caciquismo, junto con sus tradicionales consejos, tal como son definidos por las normas consuetudinarias y el uso”. En la actualidad el gobierno de los caciques coexiste con los entes descentralizados de la administración estatal y aunque los caciques no tengan la capacidad de influenciar en los asuntos de política nivel estatal, se constituyen como una institución de gran importancia para la resolución de conflictos sociales.

En este sentido es de gran reconocimiento su papel de interpretación y de adaptación de las normas consuetudinarias a las condiciones sociales actuales, de forma que se garantiza el respeto a los valores y normas sociales. Igualmente su función de arbitraje es pieza central de la estabilidad y cohesión de las sociedades locales (UNDP Ghana, 2008). En lo que se refiere a las normas internas de funcionamiento de las comunidades de las comunidades caciquiles se puede decir, que a pesar de contener ciertos elementos democráticos, no se define principalmente por su carácter democrático. De todas maneras es necesario resaltar el hecho, que en lo que se refiere al proceso de toma de decisiones, éste se basa en discusiones y consultas amplias de los adultos, que conforman la comunidad (UNDP Ghana, 2008).

En último lugar, en lo que al caciquismo se refiere, es necesario considerar, que esta institución tradicional no siempre se presenta como un eficaz mecanismo de resolución de conflictos en el ámbito de la convivencia multicultural, sino que en algunas ocasiones puntuales ha llevado a enfrentamientos importantes entre distintos grupos étnicos. Un ejemplo representativo nos dan las comunidades de la región Norte del país, en la que se ha establecido un ambiente de desconfianza y de inseguridad entre los habitantes. Las causas generales se deben al hecho, que en la convivencia de varios grupos étnicos se crea la impresión, que los grupos minoritarios son relegados a un segundo plano en el gobierno y en la administración de la tierra. Durante la década de los 90 han tenido lugar enfrentamientos entre los grupos étnicos de esta zona geográfica, que han tenido efectos devastadores sobre la actividad socio-económica (Brukum, 1999 citado en UNDP Ghana, 2008; MacLean, 2004).

En los aspectos más prácticos de la participación en los procesos formales de elección de los representantes políticos a nivel nacional es necesario resaltar el hecho, que actualmente la etnicidad no tiene una importancia muy acuciante. Únicamente en las elecciones de 1992 y 1996 se han registrado intentos de algunos líderes políticos de provocar una polarización del voto de los ciudadanos de acuerdo a líneas divisorias, basadas en la pertenencia a determinados grupos étnicos. Esta influencia ha sido más notable en el caso de los Ashanti y Ewe, pero es importante el hecho, que ninguno de estos grupos sociales es mayoritario, por lo que no se ha producido una división del voto a base étnica (Debrah, 2005).

### **2.3 Relación entre el Estado y la sociedad civil en Ghana.**

La relación existente entre la sociedad y las instituciones estatales es una de las claves para el entendimiento del papel y de las funciones, que cumple la participación de los diversos grupos sociales en el proceso de toma de decisiones. De la interacción de estos dos actores se pueden extraer conclusiones importantes sobre el funcionamiento real de la democracia en Ghana. De acuerdo con la investigación realizada por Darkwa, Amponsah y Gyampoh (2006) los actores con más influencia en el contexto ghanés son el Ejército, el ejecutivo y la

comunidad de donantes. Esta conclusión es el resultado de un estudio sociológico, por lo tanto es necesario tener en cuenta, que aunque sea la opinión mayoritaria de los ciudadanos encuestados y entrevistados, sigue siendo un reflejo de las percepciones subjetivas de éstos, y no se ha basado en un análisis de las competencias y capacidades reales de influencia de cada uno de estos actores. Según esta investigación la sociedad civil no forma parte de los grupos, que tienen una gran influencia sobre la formulación de políticas de desarrollo, con la única excepción de los partidos políticos, que son los únicos representantes con una mayor capacidad de incidir en las políticas nacionales. Organizaciones como los medios de comunicación, los sindicatos, las ONG internacionales y las asociaciones empresariales fueron identificadas como actores de influencia intermedia en la sociedad. En esta categoría también se incluyen instituciones como el legislativo y las autoridades tradicionales de gobierno. En último lugar se puede resaltar, que las organizaciones con menos influencia social son las ONG locales, los *think tanks* y las organizaciones profesionales (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006: 27).

Teniendo en cuenta esta sistematización de las organizaciones e instituciones con cierta importancia en la sociedad en Ghana, es de gran importancia profundizar en algunos aspectos, que tienen lugar en la relación entre los actores sociales y el Estado en el país. Por una gran parte de los teóricos, que han estudiado este tema, el proceso de toma de decisiones se define por una lucha de los distintos grupos sociales, que conforman tanto el marco institucional como el social, por la posibilidad de promover unos intereses generales o particulares, que se conforman como la base para su acción (Whitfield, 2002; Gary, 1996; Debrah, 2005; Kasfir, 1998; Pratt, 2003).

En este sentido en el momento y a lo largo de la transición a la democracia se han identificado varias tendencias en esta relación, que tienen una importancia esencial para la conformación de la política nacional y de las características particulares de cada uno de estos actores. A continuación se van a describir de manera breve algunos aspectos de esta interacción, que se han considerado de especial importancia al ser especialmente ilustrativas de la situación existente en el momento actual. Serán descritas tanto las

acciones realizadas por las instituciones estatales como las estrategias y respuestas llevadas a cabo por algunos sectores de la sociedad civil.

En primer lugar, en los años 80 y 90 la implicación de las ONG, promovida por el Estado y la comunidad de donantes, se ha visto marcada básicamente por la necesidad de contrarrestar los efectos y los costos sociales de la pobreza y del ajuste estructural. Se ha promovido la creación de estructuras, que coordinaban y aglutinaban a las organizaciones sociales para la mejor consecución de este resultado. Este es el caso del Programa de Acción para la Mitigación de los Costes Sociales del Ajuste (PAMCSA), que ha sido identificado como un instrumento importante para la mejora de la coordinación y complementariedad entre la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, algunos autores como Gary (1996) y Whitfield (2002) expresan su desacuerdo con el posterior desarrollo de esta organización. La Asociación Ghanesa de Organizaciones Privadas Voluntarias para el Desarrollo (AGOPVD) se convirtió en el principal mecanismo de reunión y de afiliación de las ONG al PAMCSA. El modelo de funcionamiento de esta organización se caracterizó por su enfoque más vertical, en el que las ONG fueron únicamente consultadas sobre algunos asuntos concretos, dejando la iniciativa en manos de las instituciones estatales (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006). Igualmente se llegaron a imponer criterios, que algunos autores consideran como sanciones negativas. La afiliación a AGOPVD se convirtió en criterio para la recepción de fondos de los donantes más importantes en el país. De este modo su carácter de organización de expresión de las visiones e intereses comunes de las ONG fue desapareciendo para convertirse ésta en “el cauce, por medio del cual el gobierno y los donantes se dirigían a las ONG locales” (Gary, 1996).

En segundo lugar, la búsqueda de una mayor legitimidad y acercamiento de los ciudadanos a las políticas de desarrollo, implementadas por la administración estatal, ha sido el objetivo principal de algunas iniciativas como la Iniciativa de Examen Participativo del Ajuste Estructural (IEPAE), promovido por el Banco Mundial y aplicado en Ghana por el gobierno de J.J. Rawling. En cuanto a esta forma de promoción de la participación e inclusión de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión por parte de las

instituciones estatales, es igualmente ilustrativo el caso de la aprobación del presupuesto estatal. El presupuesto anual de Ghana se establece dentro del Marco de Gastos a Medio Plazo, que es una estrategia, basada en marco lógico, constituido de Actividades, Objetivos, Resultados de los Objetivos y Misión, en el que cada Ministerio, Departamento y Agencia estatal define la dirección de su trabajo para los tres años siguientes. La Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza II (ECRP II) es el actual Plan de Desarrollo a Medio Plazo, al que se ajustan todos los gastos de las entidades estatales.

Para la formulación de los Planes Estratégicos sectoriales los entes públicos tienen, que desarrollar estudios previos, entre los que se encuentra el análisis de interesados, para posteriormente establecer los presupuestos concretos acordes al Plan Nacional y a los resultados de la identificación realizada. El papel previsto de la sociedad civil es su consulta como interesados en la identificación y planificación previa a la elaboración de estos planes sectoriales. A pesar de este papel limitado, es interesante subrayar el caso particular del Centro de Promoción Presupuestaria (Center for Budget Advocacy) del Centro Social Integrado de Desarrollo (ISODEC), que analiza de manera detallada si la asignación presupuestaria corresponde de manera adecuada a las necesidades de cada sector de la economía. La incidencia de esta organización sobre el resto de ONG y las instituciones locales es de gran importancia, ya que una de sus actividades es el entrenamiento y formación (Darkwa, Amponsah y Gyampoh, 2006).

En tercer lugar, se han identificado claramente estrategias de control y de subordinación de algunas ONG por parte de los grupos sociales, vinculados de manera directa con el ejercicio del poder. El establecimiento de medidas burocráticas de regulación de las actividades de las ONG, ha sido identificado como una de las formas de establecer control. De modo de ejemplo se puede señalar el caso del proyecto de Ley sobre ONG, promovido en el año 1995 por el gobierno. De acuerdo con éste, el registro de las ONG se llevaría a cabo por un consejo consultativo, formado por oficiales del gobierno, que tendrían la capacidad de negar el registro, en el caso de que no esté de acuerdo que la ONG trabaje con las agencias estatales (Gary, 1996).

La intención del gobierno en aquel momento provocó críticas y resistencia fuerte por parte de una gran mayoría de las ONG tanto locales como internacionales, de partidos políticos extra-parlamentarios y otros interesados. El éxito de esta estrategia de las ONG frente al gobierno demostró una gran capacidad de organización y de resistencia por parte de la sociedad civil ghanesa. A la vez este caso concreto es especialmente ilustrativo, en lo que se refiere a la tensión de control y resistencia en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado mencionadas anteriormente. Es posible realizar un seguimiento de la forma, de la que se ha promovido la Ley de Directrices para las ONG a lo largo de los años. Especial influencia en esta situación ha tenido la Posición común adoptada en 2007 por las ONG, que plantea tres críticas principales como son el tratamiento igual previsto tanto para las organizaciones no-lucrativas como para las lucrativas, el carácter restrictivo de la regulación y la falta de consideración del Borrador de Política Nacional para la Asociación Estratégica con las ONG/OSC, acordado con organizaciones representativas de la sociedad civil en el año 2000 y revisado en el 2004 (POSDEV, 2007).

Una cuarta estrategia del gobierno hacia la sociedad civil durante la transición democrática, y que mantiene ciertos vínculos con las prácticas neo-patrimoniales, que han caracterizado de manera clara el escenario político anterior es la creación de organizaciones, que mantienen unos vínculos importantes con los órganos formales de gobierno. El término “neo-patrimonialismo” se utiliza, dentro del contexto africano para designar los sistemas políticos, en los que están presentes tanto tendencias patrimoniales, como otras propias de la estructura racional-legal de la autoridad. En concreto estos sistemas de gobierno “se basan en el monopolio del poder y los recursos estatales, y la integración profunda al partido gobernante de determinados grupos e intereses como monopolios representativos de la ciudadanía” (Debrah, 2005: 132). Las relaciones de patrón-cliente entre los movimientos sociales fueron presentes durante casi todo el periodo desde el año 1966 (Whitfield, 2002), pero fueron especialmente atenuadas durante los tres gobiernos sucesivos de J.J. Rawling (Debrah,2005). La intolerancia al debate y las relaciones de patrocinio en el ejercicio del poder se materializaron en un proceso, en el que determinados grupos sociales fueron “incorporados al movimiento partidista, teniendo acceso a los recursos del Estado” y, a

cambio organizaron al electorado para que votara al Congreso Nacional Democrático (CND) (Whitfield, 2002: 38).

Estos particulares vínculos se basaron en primer lugar en una estrategia de la prevención y paralización de todo intento de organización por parte de los grupos no-afiliados al movimiento partidista mencionado. Y, en segundo lugar fue utilizado el mecanismo de apoyo a organizaciones sociales, que reforzaban y defendían los intereses de Rawling, especialmente en periodos electorales. Un ejemplo especialmente representativo constituye el Movimiento de Mujeres del 31 de Diciembre, liderado por Nana Konadu Agyeman Rawling, la esposa de J.J. Rawling. Durante el gobierno del CND los recursos, destinados al empoderamiento de las mujeres en Ghana, fueron canalizados principalmente a través de esta organización, mientras que el acceso a recursos y a materiales logísticos de las demás estructuras sociales, que proclamaban el mismo objetivo, fueron decisivamente reducidos y limitados (Debrah, 2005, Whitfield 2008, Dawuni 2009).

Estas relaciones particulares entre algunos grupos sociales y ciertos sectores gubernamentales en la historia reciente de Ghana son una característica de especial importancia, que sigue teniendo gran importancia, en lo que se refiere a la gobernanza y a la participación de la sociedad civil en los procesos formales de toma de decisiones. Es verdad que durante la década de los 90 la falta de debate político redujo de manera decisiva la legitimidad del gobierno, lo que junto con el escepticismo social hacia las reformas políticas en este periodo, tuvo como resultado directo el nacimiento de un gran número de ONG, *think tanks*, y medios de comunicación, que lograron articular una crítica y oposición de gran importancia en el país (Whitfield, 2009).

Es necesario resaltar, que la presencia en la cultura política de tendencias y de redes sociales neo-patrimoniales sigue siendo un factor de gran importancia, especialmente en lo que se refiere a las políticas y recursos dedicados al fomento de la sociedad civil (Debrah, 2005). Por lo tanto es imprescindible subrayar la necesidad, de que en cualquier programa de fomento de la sociedad civil se tengan en consideración las relaciones de los

movimientos y estructuras sociales beneficiarios. La importancia de este aspecto previo se basa en la asunción, que en el caso de no considerar la presencia de redes de patrocinio en el sistema político y social en Ghana, puede llevar al refuerzo de estructuras no representativas de los intereses de la ciudadanía, e incluso a reforzar ciertas tendencias no democráticas en el país.

Este es el caso del Movimiento de Mujeres del 31 de Diciembre, descrito con anterioridad. Esta organización durante el gobierno de Rawling en la década de los 80 se definía como un “órgano revolucionario”, formando parte del aparato de organizaciones sociales instrumentalizadas al servicios del régimen político. Después del año 1992 el Movimiento se adaptó a las nuevas condiciones de la democracia pluralista, adoptando el perfil de “organización apolítica” (Gary, 1996). Al ser dotado de una mayor experiencia y al ser una de las pocas organizaciones, que podía mantener una capacidad de gestión y de organización en cierto grado superior a la mayoría de organizaciones locales, logró atraer una gran parte de las subvenciones proporcionadas tanto por el Estado como por los donantes de AOD (Gary, 2006; Whitfield, 2003).

## **Capítulo IV: La política europea de cooperación para el desarrollo y el fomento de la sociedad civil**

### **1. La promoción de la gobernanza democrática**

La promoción de la democracia y del buen gobierno desde la década de los 90 se ha convertido en uno de los pilares de la política exterior y de cooperación de la CE. Por primera vez fue la Resolución del Consejo de Noviembre de 1991 sobre “Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo”, la que estableció la promoción de los Derechos Humanos y de la democracia como objetivos y condición de la cooperación al desarrollo tanto de la CE, como de los Estados miembros. En segundo lugar, el artículo 11 del Tratado de la Comunidad Europea, que entró en vigor en noviembre de 1993, estableció como objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) “el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

En la última década se puede identificar claramente un avance hacia la mejor definición e instrumentalización de los distintos aspectos, que implica la gobernanza democrática. De esta manera la Comunicación de la Comisión Europea sobre Gobernanza y Desarrollo describe este concepto como “la capacidad del Estado de servir a los ciudadanos. Se refiere a las normas, procesos y conductas, a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad. Lo fundamental en este concepto es la manera, en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas. Pese a su carácter amplio y abierto, la noción de gobernanza es un concepto significativo y práctico que alude a los aspectos básicos de funcionamiento de cualquier sociedad y de los diversos sistemas políticos y sociales. Puede describirse como el nivel elemental de estabilidad y eficacia de una sociedad” (Comisión Europea, 2003: 3). Como se puede ver de esta definición, la gobernanza combina tanto

elementos políticos como puede ser la articulación de intereses entre los distintos grupos sociales, y por otra parte aspectos puramente administrativos como es la gestión de recursos públicos. Es de gran importancia la amplitud y diversidad de actividades y ámbitos de la organización social, que engloba.

En este sentido, en la Comunicación sobre la Gobernanza en el Consenso Europeo sobre el Desarrollo se nombran las distintas facetas, que puede adoptar la gobernanza, al ser tratada desde el punto de vista político, económico, institucional, financiero, fiscal y judicial en cuanto a la gestión de los recursos estatales. Al ser un concepto, que “afirma los derechos de todos los ciudadanos por el camino del desarrollo sostenible” (Comisión Europea (2006): 5), aspectos, como la promoción del crecimiento económico y la inversión privada, la gestión de los flujos migratorios y el acceso a servicios sociales básicos representan un especial interés, junto con los procesos de democratización y la inclusión de los ciudadanos en la elección y la supervisión a los gobernantes.

Teniendo en cuenta el carácter multidimensional de la gobernanza se prevé su inclusión en todos los programas sectoriales, aparte de la creación de instrumentos específicos.<sup>2</sup> Al considerar la amplia cobertura de diversos ámbitos y la adopción de un enfoque basado en los derechos de los ciudadanos, la definición del marco de la sociedad civil y de las posibles formas de participación de éstos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, representa un reto de especial dificultad, que exige un acercamiento analítico desde los aspectos más generales y globales hacia el conocimiento de las implicaciones más pragmáticas y concretas, que tiene para la democracia y el desarrollo social. En cuanto a los objetivos declarados en la promoción de la gobernanza democrática, se puede resaltar, que ésta generalmente se considera como una condición previa para el desarrollo, en el sentido, que crea el ambiente adecuado para la consecución de éste fin. Se subraya, que para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es necesaria “la prestación adecuada de servicios públicos y crecimiento económico

---

<sup>2</sup> Este aspecto se establece en la Comunicación sobre el Gobernanza en el Consenso Europeo - COM (2006) 421, y es detallado en el Documento de Trabajo SEC (2006) 1020.

sostenible, basado en el desarrollo del sector privado, lo que es posible solo en un clima de buena gobernanza” (Comisión Europea, 2006: 5).

En segundo lugar, es necesario resaltar la búsqueda de instrumentos pragmáticos y concretos con vistas a la implementación de los programas de promoción de la buena gobernanza. De manera constante se resalta la importancia de la evaluación de la gobernanza y de los progresos alcanzados por medio de indicadores adaptados al contexto local y al sistema político concreto. Para el mejor de entendimiento de la aproximación, que caracteriza los programas de gobernanza de la CE, a continuación se presentan los indicadores básicos utilizados para la elaboración del perfil de gobernanza en Ghana<sup>3</sup>. Estos se dividen en 9 puntos básicos, que a su vez están compuestas de varias subcategorías.

- Gobernanza política/democrática (voz y rendición de cuentas)
  - Derechos Humanos
  - Libertades Fundamentales
  - Proceso electoral
  - Principios de democracia constitucional
- Gobernanza política/Estado de Derecho: Sistema judicial y de aplicación de la ley.
- Control de la corrupción
- Eficacia del gobierno
  - Capacidad institucional
  - Gestión de las finanzas públicas
- Gobernanza económica (capacidad regulatoria)
  - Sector privado/ políticas favorables al mercado
  - Gestión de los recursos naturales
- Seguridad exterior e interior (estabilidad política y ausencia de violencia)
  - Estabilidad interna/ conflicto

- Amenazas exteriores y seguridad global
- Gobernanza social
- Contexto regional e internacional
  - Integración regional
  - Participación en iniciativas regionales de gobernanza y mecanismos de seguimiento inter pares (como el Mecanismo Africano de Seguimiento Inter pares)
  - Migración
- Calidad de la asociación
  - Diálogo político
  - Diálogo sobre programación
  - Actores No-Estatales

El conocimiento de estos indicadores contribuye de manera notable para el entendimiento del enfoque de la CE hacia la promoción de la gobernanza democrática en los países en vías de desarrollo, ya que constituyen la base para la definición de los programas y políticas a ser fomentadas en este ámbito. Igualmente el estudio del Perfil de la Gobernanza en Ghana ilustran las múltiples facetas de la gobernanza, como la económica, la social, la política a nivel internacional etc. Y, en lo que a la sociedad civil se refiere, permiten situar de modo clara el papel y las funciones, que le son atribuidas.

## **2. La importancia de la sociedad civil en la política europea de cooperación para el desarrollo**

El fortalecimiento de la sociedad civil es uno de los aspectos claves en el marco de la buena gobernanza, que también ha gozado de un desarrollo considerable en cuanto a la definición e implementación de políticas de desarrollo. Al estudiar de manera detallada los distintos aspectos resaltados en los documentos, que marcan la estrategia y el enfoque de la CE en relación a los actores sociales, se pueden identificar varios elementos claves, que son

de gran importancia, en lo que se refiere a la implicación de éstos en el proceso de desarrollo. A continuación se va a realizar un acercamiento a las características principales de la sociedad civil y de las funciones, que se le atribuyen en la conformación de las políticas de desarrollo. En este sentido tiene especial importancia la definición de los Actores No-Estatales (ANE), presentada en la Comunicación sobre la Participación de los Actores No-Estatales en la Política de Desarrollo de la CE (European Commission, 2002):

“una gama de organizaciones, que unen las principales estructuras, existentes o emergentes de la sociedad aparte del gobierno y de la administración pública. Los Actores No-Estatales son creados voluntariamente por los ciudadanos, siendo su fin promocionar un determinado asunto o interés, que puede ser general o específico. Son independientes del Estado y pueden tener o no ánimo de lucro. Los siguientes son ejemplos de Actores No-Estatales: Organizaciones No-Gubernamentales/Organizaciones basadas en las Comunidades (Community Based Organizations ONG/OBC) y sus plataformas representativas en diferentes sectores, interlocutores sociales (sindicatos, asociaciones empresariales), asociaciones del sector privado y organizaciones de negocios, asociaciones religiosas y movimientos confesionales, universidades, asociaciones culturales, medios de comunicación”.

La primera particularidad de la definición de este nuevo actor es el hecho, que éste se constituye con referencia a su existencia independiente y separada del aparato político y administrativo del Estado. De este modo el concepto amplio de sociedad civil encaja dentro de los límites de todas las organizaciones sociales, constituidas fuera del ámbito formal de ejercicio del poder. Se establece así una relación entre el Estado y los Actores No-Estatales como dos ámbitos exclusivos y claramente diferenciados de la sociedad, que convergen en la función común de ser los vínculos de unión de las principales estructuras sociales. La voluntariedad es uno de los aspectos, que diferencian el ámbito de los ANE del de la coerción estatal. La segunda característica de estos actores es su funcionalidad, que se

identifica con la promoción de “un determinado asunto o interés”, lo que desde este primer momento demuestra la importancia, que se otorga al papel de incidencia política ejercido por las ONG.

En tercer lugar y en lo que a la AOD, proporcionada por la CE se refiere, es necesario puntualizar, que al incluir de manera expresa al sector empresarial dentro del ámbito de aplicación de la Comunicación sobre los Actores No-Estatales en la Política de Cooperación al Desarrollo de la CE, se tiene en cuenta solo la participación y representación de éste en el “diálogo sobre el desarrollo y la implementación de las políticas” (European Commission, 2002: 5). De esta manera se resalta la necesaria participación en el debate sobre el desarrollo de todos los intereses y grupos sociales presentes, mientras que el apoyo para la creación de capacidades organizativas se destina solo a los ANE sin ánimo de lucro.

Es importante resaltar, que en la visión de la CE se diferencian dos tipos de ANE según el papel, que cumplen éstos. Por una parte, se identifican claramente las ONG operacionales, que proporcionan servicios e implementan proyectos para cubrir las necesidades básicas de los grupos sociales vulnerables. Y, por otra parte tienen una importancia cada vez mayor las organizaciones, que ejercen incidencia sobre las políticas oficiales, por medio de su participación en los procesos de consulta con los donantes de AOD y las autoridades nacionales. En este sentido es necesario resaltar, que de acuerdo a la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la CE sobre la Participación de los ANE en la política de desarrollo europea, la diferenciación entre ANE, que actúan como entidades implementadoras y, por otra parte como actores, que actúan por iniciativa propia, no “refleja la diversidad existente dentro de la comunidad de ANE” (European Parliament, 2003: 4).

En último lugar se puede subrayar, que los objetivos que motivan la promoción de la introducción y uso de enfoques participativos en la política europea de desarrollo son “la contribución para la apropiación de las estrategias de desarrollo por todos los beneficiarios,

la consolidación progresiva de instituciones responsables, prudentes y democráticas, la asistencia en el ejercicio de la ciudadanía y la facilitación de creación de asociaciones público-privadas”, en coordinación con los Estados miembros (European Commission, 2004a: 3).

## **2.1 La buena gobernanza y el fomento de la sociedad civil en Ghana**

Para África Sub-Sahariana el acuerdo más significativo en Cooperación Internacional al Desarrollo ha sido el Acuerdo de Lomé, que en junio del año 2000 fue sucedido por el Acuerdo de Cotonou. La dimensión política en este ámbito fue introducida por primera vez en el año 1989, al convertir el “respeto de los derechos humanos” en cláusula fundamental del acuerdo de Lomé IV (art. 5). Este aspecto se profundizó aún más tras la revisión intermedia del Acuerdo de Lomé IV en el año 1995, cuando se incluyeron también el respeto a los principios democráticos, el Estado de Derecho y el buen gobierno. En virtud del artículo 366 estos elementos esenciales fueron reforzados por la cláusula de no-ejecución o suspensión en el caso de una seria violación. Actualmente en el marco del Acuerdo de Cotonou la dimensión política ha adquirido la posición de un tercer pilar en las relaciones entre los Estados firmantes. Según el artículo 8 (6) el diálogo político regular se convierte en un elemento esencial a nivel regional, subregional y nacional. La previsión en el artículo 8,7 del Acuerdo de la participación de representantes de la sociedad civil en estas reuniones regulares es un elemento especialmente innovador.

La gobernanza dentro del marco del Acuerdo de Cotonou se define como “la gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros para los objetivos de un desarrollo equitativo y sostenible” (European Communities, 2006: 9). En el artículo 9,3 del Acuerdo se resaltan de manera más detallada los aspectos, que implica este concepto en el contexto de los principios democráticos y del Estado de Derecho. En concreto estos elementos necesarios son los “procedimientos claros de toma de decisión a nivel de las autoridades públicas, instituciones transparentes y responsables,

la primacía de la ley en la gestión y distribución de recursos y, en particular la creación de capacidades para la elaboración e implementación de medidas destinadas a la prevención y lucha contra la corrupción” (European Communities, 2006: 9). En este contexto general los actores principales en la definición de las políticas de desarrollo son en primer lugar los Estados, que en plena soberanía podrán definirlas. En segundo lugar se subraya que para el establecimiento de los programas de cooperación al desarrollo la toma de decisión será conjunta con la Comunidad Europea. Y, en tercer lugar se reconoce “el papel complementario y el potencial de las contribuciones de los ANE y las autoridades descentralizadas en el proceso de desarrollo” (art. 4 del Acuerdo de Cotonou). En este sentido en el art. 4 del Acuerdo de Cotonou se establece, que las posibles relaciones con estos últimos actores en los países ACP en el marco de los programas de desarrollo serían las siguientes:

La proporción de información y participación en consultas sobre los programas y estrategias de cooperación;

- La proporción de recursos financieros, bajo las condiciones del Acuerdo de Cotonou, con el fin de apoyar los procesos locales de desarrollo;
- Su inclusión en la implementación de los proyectos y programas de cooperación en los áreas, que representan interés para ellos o en los que tienen una ventaja comparativa;
- La proporción a estos actores de apoyo de creación de capacidades en áreas críticas con el fin de reforzar sus capacidades, particularmente, en lo que se refiere a la organización y representación, y establecimiento de mecanismos de consulta, inclusive canales de comunicación y diálogo, y para la promoción de alianzas estratégicas.

De esta manera con la introducción de la dimensión política del desarrollo en la política comunitaria hacia los países ACP, se adopta igualmente un nuevo enfoque participativo, que reconoce la sociedad civil como actor esencial de este proceso. Es significativo el hecho que el Acuerdo de Cotonou prevé la participación de los ANE en todas las etapas de

las intervenciones planteadas. Para la consecución de este objetivo el Comité Económico y Social Europeo se ha constituido como un actor clave en el mantenimiento de las relaciones entre las organizaciones sociales y las instituciones europeas.

En este sentido el Protocolo 1 del Acuerdo establece la creación del Comité de Seguimiento de las relaciones entre los Estados ACP y la CE, que en el periodo entre 1999 y 2005 ha organizado seminarios y consultas regionales con representantes de los intereses sociales y económicos en relación tanto a la implementación de este marco de cooperación específico, como de la preparación de los Acuerdos de Asociación Económica.<sup>4</sup> Los principales retos para la mejora de la relación de las instituciones comunitarias con la sociedad civil de la región pueden ser extraídos de los debates y declaraciones, llevados a cabo y documentados en estas reuniones.

La existencia de diversas pautas en los distintos países de implementación del Acuerdo de Cotonou se concreta de manera sintética en la falta de consulta y de información disponible a los ANE en este proceso. Igualmente resalta el hecho, que la recepción de fondos europeos de AOD por asociaciones de ONG ha ocurrido de modo excepcional, a pesar del establecimiento de los cauces administrativos necesarios para esto. (European Economic and Social Committee, 2006a).

Con el fin de neutralizar las deficiencias existentes en la relación entre los actores de la sociedad civil y las instituciones europeas, el Comité de Seguimiento del CESE en el año 2006 planteó algunas propuestas específicas. Para la creación de un marco regulatorio para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, basado en principios de buena gobernanza, en primer lugar sería beneficioso reforzar las delegaciones de la CE. De este modo se podría alcanzar de un modo más completo la descentralización del sistema comunitario de AOD, establecida en el Acuerdo de Cotonou (European Economic and

---

<sup>4</sup> Las reuniones que ha tenido lugar son en Dakar (marzo de 1999), en Windhoek (marzo de 2000), en Santo Domingo (mayo de 2001), en Nairobi (febrero de 2002 y marzo de 2005), en Yaoundé (mayo de 2003), en Mauritania (Noviembre 2003), en Adis Ababa (febrero 2004), Gabarone (mayo 2004), en Fiji (octubre 2004), en Bamako (abril 2005).

Social Committee, 2006a). Adicionalmente, en las declaraciones del Grupo de Africa Occidental del Comité de Seguimiento también se resalta la necesidad de establecer equipos responsables de la relación entre la delegación de la CE y las Organizaciones de la Sociedad Civil. De esta manera se podrá garantizar la vinculación más cercana de las OSC con las intervenciones desarrolladas por la CE en los países en cuestión. Esta medida se justifica por la falta de información y de conocimiento por parte de la sociedad civil de las vías establecidas para el diálogo social y participación en los procesos de toma de decisiones y de formulación de estrategias comunitarias. Como otra razón es la falta de conocimiento por parte de las ONG de las distintas vías de acceso a los fondos de financiación, tal como se ha resaltado en repetidas ocasiones por los representantes de la sociedad civil del grupo de países de África Occidental (European Economic and Social Committee, 2006b). Es importante tener en cuenta que tras la adopción de esta recomendación en repetidas ocasiones, en “la actualidad cada delegación de la Comisión cuenta con un punto de contacto para las relaciones con la sociedad civil” (Comité Económico y Social Europeo, 2009: 6).

En segundo lugar, para el establecimiento de una asociación de intercambio beneficioso entre los organismos representativos de la CE y los ANE, se considera necesaria la mejora de la organización de estas entidades y la creación de redes estables a lo largo del tiempo tanto a nivel nacional como regional. Para la consecución de este objetivo contribuiría la realización de programas de refuerzo y de capacitación a las ONG, que serían los potenciales interlocutores entre los ciudadanos y las instituciones comunitarias (European Economic and Social Committee, 2003a, 2006a).

En tercer lugar, de las repetidas reuniones del Comité de Seguimiento se puede extraer la importancia de la “adopción de medidas para involucrar de manera efectiva y sistemática los ANE en la definición, implementación y seguimiento de la cooperación para el desarrollo entre la UE y los países ACP” (European Economic and Social Committee, 2009: 3). De este modo queda explícita la necesidad de inclusión de los actores de la sociedad civil tanto en las etapas de la puesta en marcha y ejecución de los programas

adscritos al Acuerdo de Cotonou, como en la evaluación del impacto de las intervenciones realizadas. Igualmente se considera imprescindible la elaboración y publicación de documentos, que presenten y sistematicen los procesos de consulta social, que han tenido lugar para garantizar esta implicación de los intereses sociales (European Economic and Social Committee, 2006a). Una muestra ilustrativa de esta debilidad en la implementación de la gobernanza democrática tal como se define ésta por la CE es la “falta de consulta de los ANE en la definición de las áreas de revisión del Acuerdo de Cotonou” para el año 2010, cuando es la fecha establecida para su adaptación a las nuevas necesidades, relacionadas con la erradicación de la pobreza (European Economic and Social Committee 2009:3).

En último lugar, por parte de los representantes de los intereses sociales en los países de Africa se solicita el establecimiento de metas concretas en relación a los recursos totales, que se prevén canalizar por medio de ONG. En este sentido el CESE propone la definición de un mínimo de 15%, que sea dirigido a subvenciones directas a este tipo de entidades en los Estados en cuestión. Igualmente sería necesario realizar seguimiento del cumplimiento de esta medida (European Economic and Social Committee, 2006a).

## **2.2 La participación de los actores sociales en las políticas de desarrollo en Ghana**

En un momento previo del estudio de los programas diseñados e implementados en Ghana es necesario considerar el hecho, que en la línea de las recomendaciones de la Declaración de París en relación a la mejor alineación y armonización de los donantes de AOD, la CE ha adoptado principalmente los objetivos y resultados definidos en el Documento de Reducción de la Pobreza de Ghana. En este sentido es importante tener en cuenta el hecho, que los resultados de las consultas llevadas a cabo, han tenido influencia principalmente para la formulación y diseño más específico de los programas implementados, pero no se han referido de manera general a la priorización de objetivos o estrategias generales hacia la reducción de la pobreza en el país. Por lo tanto, es esencial tener en cuenta las

características concretas de los procesos de consulta, llevados a cabo para la formulación del Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza y de la Estrategia Común de Asistencia de los principales donantes en Ghana.

El proceso de elaboración de la ECRP II, que corresponde al período 2006-2009, fue constituido por varias etapas. Su elaboración por grupos, formados por actores estatales y no-estatales, empezó en Septiembre de 2004. El proceso de consulta pública se concretó en la presentación de un borrador al Parlamento en abril de 2005, talleres con comités selectos del Parlamento en junio de 2005, consultas a nivel regional y de distrito entre mayo y junio de 2005, consultas a nivel nacional entre julio y septiembre de 2005, y una evaluación por algunos *think thanks*, especializados en políticas públicas y representantes del sector privado en agosto de 2005 (Republic of Ghana – European Community, 2007). A pesar de la evidencia del carácter exhaustivo y de la cobertura de los distintos niveles nacionales, hasta el momento no ha habido una evaluación del carácter participativo de estas consultas, por lo que no se pueden presentar unas conclusiones sobre los métodos participativos utilizados y el nivel de implicación de la sociedad en el diálogo. Tampoco se pueden conocer de manera concreta los resultados reales de la participación de los grupos sociales involucrados.

Previamente a la elaboración de la Estrategia Común de Asistencia, entre mayo y octubre del 2006, fueron organizadas dos rondas de discusiones con organizaciones sociales. Dos aspectos esenciales resaltados por los participantes son la necesidad del gobierno de llevar a cabo “consultas con la sociedad civil con una mayor regularidad y formalidad (y no solo con los donantes)” (Republic of Ghana – European Community, 2007: Annex VI). Y, en segundo lugar, la importancia del hecho, que hay una apropiación de las “estrategias nacionales de desarrollo (incluyendo la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Ghana) no solo por el gobierno, sino también por las organizaciones de la sociedad civil y que su cualidad técnica sea revisada en profundidad” (Republic of Ghana – European Community, 2007: Annex VI).

En este sentido es necesario recordar el hecho, que de acuerdo a la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, los países socios se han comprometido a liderar el proceso de desarrollo, en coordinación y estrecho diálogo con los donantes de AOD, y promoviendo la amplia participación de la sociedad civil y del sector privado. En cuanto al cumplimiento de este requisito en la nueva conformación del sistema de CID, en el caso concreto de Ghana se pueden resaltar varios aspectos, que son de gran importancia tanto como para la apropiación de las políticas de desarrollo, como para las características de la gobernanza democrática, promovida y defendida por los donantes y el Estado de Ghana.

En primer lugar es necesario resaltar la preocupación, detectada en algunos sectores de la sociedad en relación a la real apropiación de las estrategias nacionales por el Gobierno. Es decir, en la definición de las políticas nacionales es necesario considerar no solo las consultas formales llevadas a cabo, sino también la posibilidad de toma de decisiones autónomas y no influenciadas por los donantes de AOD.

En este sentido, surge la pregunta de si las dos Estrategias de Reducción de la Pobreza, adoptadas por el gobierno de Ghana fueron formuladas para cumplir con los requisitos para el acceso a recursos de AOD, o en cambio fueron una iniciativa autónoma del gobierno con el fin de facilitar la consecución de resultados eficaces en el proceso de desarrollo. Es necesario resaltar la existencia de una diversidad de opiniones en relación a esta cuestión clave, que enmarca las relaciones no solo entre la Administración estatal y los donantes, sino que potencialmente representa una limitación superior para las posibilidades reales de participación y de incidencia de la sociedad sobre las políticas de desarrollo. Los resultados de los estudios sobre la posibilidad de apropiación y liderazgo real de Ghana, que se encuentra en unas condiciones de dependencia alta de AOD, son ambiguas. Por una parte es necesario subrayar, que al solicitar la adhesión a la iniciativa de reducción de la deuda externa para los PPAE, la formulación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza se convirtió en una condición necesaria para el acceso.

El estudio realizado por Linsay Whitfield (Whitfield, 2009) en cuanto a las transformaciones en las estrategias de negociación y diálogo, introducidos tras la adopción de la Declaración de París, demuestra la existencia de nuevos modelos, que interactúan de manera novedosa en la formulación de las políticas nacionales en Ghana. Se ha señalado en múltiples ocasiones por los donantes de AOD, que la condicionalidad ha demostrado ser inadecuada para la introducción de las reformas necesarias. Por lo tanto a lo largo de la última década el objetivo principal a la hora de diseñar las políticas, que se beneficiarían del apoyo financiero de los principales donantes, es el compromiso en un diálogo cercano entre las autoridades nacionales y los donantes con la proporción de la asistencia técnica necesaria para la inserción de las mejores prácticas internacionales en la agenda de los gobiernos en turno. De esta manera se ha identificado la participación y la creciente inmersión de consultores externos en la formulación de las políticas sectoriales implementadas.

Con distinto éxito se ha llevado a cabo esta aproximación por parte de los donantes en los casos de la formulación de la Estrategia de Desarrollo del Sector Privado y de la Política Nacional de Comercio. En su estudio Whitfield identifica dos principales estrategias adoptadas por el gobierno de Ghana en los casos de desacuerdo con las recomendaciones sobre las mejores prácticas promovidas por los donantes y, en concreto sobre los plazos y el ritmo de su implementación. En primer lugar, en cuanto a la no-implementación y el retroceso en la implementación de las reformas acordadas en los amplios foros de CID, es especialmente ilustrativo el caso de la privatización del Banco Comercial de Ghana (BCG) y de Ghana Cocoa Board (Cocobod). En el caso de BCG frente a las amplias protestas sociales en agosto de 2003 el gobierno tuvo que suspender la venta de la mayoría de sus intereses para “proporcionar más tiempo para la consideración de otras posibles opciones” (Whitfield, 2009: 198). Igualmente se hizo necesaria la conservación del casi - monopolio de Cocobod sobre las exportaciones de cacao. Estas y otras modificaciones en las políticas de crecimiento económico se han reflejado en la disminución de los fondos disponibles de AOD.

En segundo lugar frente a la disponibilidad de recursos financieros de AOD para la ejecución de las políticas recomendadas por los donantes, el gobierno ha optado por aceptar su implementación. Junto con esta aceptación, se ha identificado igualmente el aprovechamiento de nuevos recursos disponibles de otras fuentes alternativas de financiación para la ejecución de políticas nacionales, que son prioritarias para el gobierno. En este sentido se registra un incremento en el uso del mercado internacional de capitales, al que Ghana tiene acceso tras la finalización del programa de reducción de la deuda externa de los PPAE. Igualmente se ha identifica la mayor implicación de préstamos de bajo coste de China para la implementación de las políticas de mejora de las infraestructuras necesaria para el mayor crecimiento económico (Whitfield, 2009).

En conclusión es necesario resaltar, que Ghana no se considera como uno de los países, en los que la influencia de los donantes de AOD es claramente pronunciada. En cambio se señala una mayor independencia y capacidad de dirigir los resultados de los acuerdos y negociaciones sobre las políticas de desarrollo (Killick, T. y Abugre, C. 2001, citado en AFRODAD, 2007). Se subraya de manera general la mayor apropiación de la agenda nacional. Sin embargo, se considera necesario resaltar la importancia de los límites y cuestiones descritas anteriormente en cuanto a las particularidades de los procesos de toma de decisión. Teniendo en cuenta el hecho, que en los últimos años la dependencia de la AOD en el caso concreto de Ghana ha disminuido de manera significativa, se puede reconocer el mayor grado de control y de apropiación de las políticas de desarrollo, en comparación con otros casos ilustrativos del continente africano. Considerando este hecho y las contradicciones señaladas en cuanto a las preocupaciones y reivindicaciones sociales presentes en la sociedad y las recomendaciones de mejores prácticas internacionales, es cuestionable la plena capacidad del Estado de dirigir los procesos de desarrollo.

De esta manera en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional en Ghana, en el que se encuentran implicados en unas relaciones complejas las instituciones políticas y administrativas estatales, los donantes de AOD, y los diversos actores de la sociedad civil, se puede identificar claramente una vía, por la que la capacidad de influencia de los

ciudadanos se ve altamente limitada. Esta debilidad se ha registrado anteriormente en relación a las reivindicaciones de las organizaciones de la sociedad consultadas en el proceso de elaboración de la Estrategia Común de Asistencia. Igualmente en la ECRP II el gobierno subraya la necesidad de profundizar en la participación de la sociedad civil en todas las fases de las políticas de desarrollo, como son la identificación, formulación, implementación y evaluación. Por lo tanto en este documento se plantean varios objetivos, que tienen como fin el empoderamiento de la sociedad civil y su mayor implicación en este proceso. En último lugar es de gran importancia resaltar la posición de relativa debilidad, en la que se encuentra la sociedad civil en relación a los otros dos actores señalados, el Estado y la comunidad de donantes de ayuda internacional. La falta de recursos y de capacidades organizativas limitan las posibilidades de incidencia real en la definición de estrategias y prioridades nacionales frente a unos poderes reforzados del ejecutivo sobre el Parlamento en el sistema institucional ghanés. Por otra parte la influencia de los donantes, que se caracterizan por una mayor capacidad de movilización de recursos, no siempre tiene en consideración la oposición social frente a algunas medidas y “buenas prácticas” internacionales.

Dentro de este contexto general de la formulación de las políticas de desarrollo según las recomendaciones de la DP, es necesario tener en cuenta los mecanismos de diálogo político previstos en las relaciones entre la CE y el gobierno de Ghana. Los artículos 8 y 9,4, así como el Anexo VII sobre el Diálogo político referente a los Derechos Humanos, los Principios Democráticos y el Estado de Derecho establecen las bases de un “diálogo exhaustivo, equilibrado y profundo” con el fin de alcanzar un “entendimiento común y de facilitar el establecimiento de prioridades acordadas y agendas compartidas” (Art. 8 del Acuerdo de Cotonou). Los encuentros regulares dentro de este marco incluyen discusiones sobre derechos humanos, el Estado de Derecho, iniciativas de lucha contra la corrupción, temas de migración y de la integración regional del Africa del Oeste. Además la CE participa en el diálogo político junto con otros donantes de la OECD en el Grupos Consultativo Anual y Reuniones de Asociación, en las que se acuerdan temas referentes al estrategia nacional de desarrollo, incluyendo la gobernanza, descentralización y la reforma

del sector público (Republic of Ghana – European Community, 2007). Un tema de especial importancia es la inclusión de la sociedad civil en el marco de este diálogo de alto nivel. En este sentido es esencial tener en cuenta el hecho, que en el DEP y PNI, correspondiente al periodo 2008-2013, se resalta la “necesidad de mejorar la participación de instituciones, que no forman parte del Ejecutivo, y de organizaciones de la sociedad civil y de incluir temas de gobernanza social en el diálogo político” (Republic of Ghana – European Community, 2007: 31).

La participación de la sociedad civil en la formulación de las estrategias y los programas, llevados a cabo por la CE, se puede conocer de manera más clara por medio del estudio de la descripción de los procesos de consulta de los ciudadanos en la definición de los principales documentos, que guían la CID en Ghana. En este sentido de especial importancia son las consultas para la elaboración del Documento Estrategia País para la AOD, proporcionado por el 10º Fondo de Desarrollo Europeo. A lo largo del mes de septiembre del 2006 se realizaron tres talleres consultativos, que correspondían a las tres principales zonas geográficas de Ghana.

Primero, se llevó a cabo un taller en Tamale, cubriendo de esta manera la zona norte del país, con el fin de debatir los temas focales de gobernanza y descentralización. En Kumasi, para las regiones de Brong Ahafo, la región Este y Ashanti, los asuntos principales fueron el desarrollo económico, el comercio y el Acuerdo de Asociación Económica. Mientras que en Accra, correspondiendo a las regiones del sur del país (Volta, la región Central y Oeste, y Gran Accra), se debatieron de modo general todos los temas claves de las intervenciones del Documento Estrategia País y de la Estrategia Común de Asistencia (Republic of Ghana – European Community, 2007: Annex VI). Un tema resaltado por los mismos participantes en estas reuniones y que representa especial interés para las cuestiones estudiadas, son la necesidad de la creación de capacidades comunitarias para la plena participación de los ciudadanos en el gobierno local. También es interesante el hecho, que se ha subrayado la necesidad de mantener los procesos de consulta social con el fin de garantizar, que las

modalidades de apoyo a la sociedad civil en las zonas rurales son diseñadas de manera adecuada (Republic of Ghana – European Community, 2007: Annex VI).

A continuación se van a estudiar las intervenciones concretas de la CE en el ámbito de la sociedad civil y para este fin es necesario recordar la sistematización de las tres categorías analíticas, hecha en la primera parte de este trabajo de investigación. En concreto se pueden diferenciar las políticas destinadas al fomento de la sociedad civil como tal y, por otra parte las que tienen como objetivo asegurar una mayor participación de los ANE en los procesos formales de toma de decisión. Además dentro de la primera categoría se establecieron dos subdivisiones básicas, que se concretan en las acciones, que persiguen la mejora del contexto, en el que tiene lugar el crecimiento y la participación de la sociedad civil. En segundo lugar se hacía referencia a las intervenciones, vinculadas con el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades de actuación y de incidencia de la sociedad civil.

### **2.3 Principales instrumentos de financiación de la gobernanza democrática en Ghana**

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que es el instrumento financiero del Acuerdo de Cotonou, es la fuente de recursos más importante para Africa Sub-Sahariana. Tras la firma de éste, en el año 2002 se adoptó el Documento Estrategia País (DEP) y el Programa Indicativo Nacional (PIN) correspondientes al periodo 2003-2007, que designaba un total de 311 millones de euros del FED para los programas de cooperación al desarrollo en Ghana. Los tres sectores, que concentran el 90 por ciento de este monto, son desarrollo rural, transporte por carretera y apoyo macroeconómico. Mientras, el 10 por ciento restante, se destina a sectores no-focales, como son el desarrollo del sector privado, salud y cultura. A pesar de la declaración de que el DEP “refleja los principios generales del Acuerdo de Cotonou” (Republic of Ghana – European Community, 2002: 1), el apoyo a la gobernanza democrática es evidentemente escaso. Sin embargo dos ámbitos de intervención dentro del marco de las áreas focales se consideran como apoyo a la mejora del sistema político y

administrativo. Los proyectos, que dentro del marco de la DEP se vinculan con las reformas democráticas, son los referentes a la gestión pública financiera en el programa de apoyo macro-presupuestario, y el proyecto de refuerzo de la descentralización en el contexto del programa de desarrollo rural.

### **10° FED (2008 – 2013)**

El 10° PIN de Ghana, correspondiente al periodo del año 2008 al 2013, prevé una designación financiera de 367 millones de euros, distribuidos en los siguientes sectores básicos: Transportes, conectividad e integración regional (21%), Gobernanza (26%), Apoyo Presupuestario General (48%). El restante 5% se asigna bajo el concepto de Otros programas, entre los que figuran Apoyo a la facilitación del comercio, integración regional y Acuerdo de Asociación Económica; Migración, diáspora y seguridad; Medio ambiente y gestión de los recursos naturales. Dentro del sector de Gobernanza, el programa de Marco e implementación de la descentralización (carreteras secundarias, agua y saneamiento e infraestructura y desarrollo rural) se constituye como el foco principal de atención, concentrando 83 millones de euros, que representan el 23% del presupuesto total. Según la previsión del PIN dentro del mismo tema focal se enmarcan el programa de Capacidades de la sociedad civil, rendición de cuentas en la zonas rurales (al que corresponden 8 millones, un 2% del presupuesto total) y el de Instituciones de gobierno no-ejecutivas (al que se designan 4 millones de euros, 1% del presupuesto total). Los instrumentos de financiación en este sector serían principalmente el apoyo presupuestario y proyectos.

Algunos de los cambios, introducidos en la nueva aproximación de la CE en la definición de las prioridades del actual programa en Ghana, reflejan las nuevas tendencias en el sistema de CID. En este sentido es necesario resaltar el paso de la gestión principalmente por medio de proyectos al apoyo presupuestario sectorial como intento de reforzar la apropiación nacional de las políticas de desarrollo, financiadas por este donante de AOD. Por medio de este instrumento se implementará un 48% del total de fondos durante la vigencia del PIN 2008-2013. En el caso concreto del sector de desarrollo rural las razones,

por las que la ejecución de proyectos se ve sustituida por el apoyo presupuestario, son la de respaldar la política nacional de descentralización, proveerla de cobertura nacional y favorecer la apropiación por las comunidades rurales (Republic of Ghana – European Community, 2007).

### **3. El contexto de acción de la sociedad civil**

Los programas de la CE, destinadas a la mejora de la gobernanza democrática en general, pueden ser consideradas como actuaciones, que de manera más directa inciden en el contexto, en el que actúa la sociedad civil en los países socios. En este sentido ya han sido estudiadas las múltiples dimensiones de intervención en este ámbito y es indudable el hecho, que cualidades como la eficacia, la rendición de cuentas, apertura y responsabilidad de las instituciones estatales, contribuyen de modo positivo para la mejora real de las posibilidades de seguimiento y de participación de los ciudadanos en las políticas nacionales de desarrollo.

#### **3.1 El contexto de acción de la sociedad civil en Ghana**

##### **A. 9º FED (2003-2007)**

El proyecto previsto en el 9º FED para la mejora de la gestión pública financiera se enmarca de cierto modo dentro de las políticas destinadas a la mejora del contexto político y administrativo, en el que actúa la sociedad civil, ya que contribuye para la mejora de la eficacia de los entes públicos y para la lucha contra la corrupción. Por medio de este instrumento se han destinado 3,6 millones de euros para el Servicio de Auditoría de Ghana, que forma parte del Programa de Reforma de la Gestión de la Administración Pública (European Commission, 2004b).

En segundo lugar como parte de las intervenciones destinadas a la mejora del contexto, en el que actúa la sociedad, es necesario mencionar el Programa de Desarrollo de los Recursos Humanos, al que se dedicó un total de 3 millones de euros dentro del marco del 9 FED

(2002-2007). Este programa tiene como objetivo la formación de los oficiales de distrito y de los miembros de las Asambleas de Distrito en planificación y gestión financiera (European Commission, 2004b). Es necesario resaltar, que a pesar de los indiscutibles beneficios para el mejor funcionamiento de la democracia de estos dos programas nacionales apoyados por la CE, éstos contribuyen de manera indirecta para la profundización de las prácticas democráticas en Ghana. La eficacia de la gestión administrativa es un elemento de esencial importancia, pero se puede definir mejor como una medida técnico-administrativa, y no tanto como de gobernanza democrática.

### **B. 10º FED (2008-2013)**

Como forma de intervenir sobre el contexto, en el que actúa la sociedad civil, se puede definir claramente el programa, que apoya el proceso de descentralización en Ghana. En este sentido es necesario resaltar la vinculación existente entre el sector de Desarrollo rural, que fue uno de los temas focales del 9º FED, y el de Gobernanza en la estrategia actual. En este sentido es interesante el hecho, que el acento en el programa de Descentralización se mantiene en la prestación de servicios básicos, como la creación de infraestructura para el suministro de agua, escuelas, clínicas de salud y carreteras secundarias. Se considera, que la implementación por parte de las instituciones nacionales de las inversiones en infraestructuras rurales, tendrá especial importancia para el refuerzo del proceso de descentralización.

En concreto se subraya el hecho, que por medio de este proceso se va a asegurar la mejora de la capacidad institucional de las entidades nacionales a distintos niveles dentro del Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural y sus organismos descentralizados (Republic of Ghana – European Community, 2007). En este sentido es indudable la importancia del hecho, que la disponibilidad de fondos contribuiría de manera significativa para el refuerzo de las capacidades de las instituciones locales. Sin embargo es necesario resaltar, que ésta es solo una solución temporal de la falta de recursos, que obstaculiza la profundización en las últimas décadas del proceso de descentralización. Como se ha

resaltado anteriormente la incapacidad de generación de ingresos por parte de los entes descentralizados y la falta de transferencia de mayores potestades de los niveles centrales del gobierno a los locales en este aspecto concreto son las principales limitaciones para la descentralización efectiva en Ghana.

Dentro del marco de la mejora del contexto, en el que actúa la sociedad civil se puede identificar claramente el programa, cuyo objetivo principal es el apoyo a las instituciones no-ejecutivas de gobernanza, particularmente para la vigilancia del Ejecutivo. Resaltan de manera clara tres principales líneas de acción para la consecución de estos fines. En primer lugar, la CE va a seguir apoyando al Servicio de Auditoría y al Parlamento de Ghana para “reforzar el examen legislativo de los informes de auditoría externa, el seguimiento de los resultados de la auditoría anual, y el examen de las cuentas de gobierno anuales” (Republic of Ghana – European Community, 2007: 48). En segundo lugar, se va a prestar apoyo para la mejora de la colaboración entre estas instituciones y la sociedad civil, y los medios de comunicación. En último lugar, se va a proporcionar asistencia técnica y recursos financieros para la lucha contra la corrupción.

De modo general resalta el hecho, que el centro de atención de las acciones, destinadas para la mejora del contexto, en el que actúa la sociedad civil, se vinculan principalmente con la mejora de la eficacia técnico-administrativa de las instituciones públicas, y la lucha contra la corrupción. Mientras tanto medidas como la creación de estructuras institucionales para la promoción de la participación de la sociedad civil, y la implementación efectiva de la Ley 462 (1993) de Gobierno Local, que garantizaría la efectiva transferencia de funciones a las entidades locales, se reservan para el ámbito de actuación del gobierno nacional.

#### **4. Fomento de la sociedad civil**

En cuanto a la estrategia de fortalecimiento de las capacidades de las ONG se puede identificar también la aproximación, basada en la identificación de las necesidades del contexto nacional y en su adaptación a estas condiciones locales. Se destacan los siguientes cinco ámbitos básicos, en los que de manera general se puede focalizar el apoyo a los ANE:

- La mejora de la estructura interna y organización, la creación de grupos y redes, el desarrollo de las cualidades de liderazgo, de las habilidades analíticas y de incidencia, de los mecanismos de recaudación sostenible de fondos;
- El desempeño de actividades de incidencia política de cara al gobierno, a nivel nacional y de distritos, asegurando de esta manera la posibilidad de expresión de todas las necesidades de base;
- La realización de seguimiento para actuar como guardianes frente a las instituciones estatales;
- Para su actuación como proveedores de servicios de calidad, es necesario el refuerzo de las capacidades de gestión de las organizaciones sociales;
- La mejora de las capacidades de investigación con los objetivos, de profundizar en las políticas a favor de los más pobres, de articular las inquietudes de las comunidades pobres con las agendas de los gobiernos y los donantes, y de identificar buenas prácticas, que puedan ser adaptados a otros contextos con características similares (European Commission, 2004a: 9).

Se identifican dos enfoques básicos para las intervenciones, que tienen como objetivo mejorar las capacidades de los ANE. En primer lugar resalta la posibilidad de incluir la participación de los ANE como asunto transversal en los programas de las áreas temáticas, en las que proporciona AOD la CE. En este aspecto, aparte de la identificación de actividades concretas, en las que la participación de las organizaciones sociales puede representar un valor añadido importante, se promueve la implicación de éstas en la evaluación de los resultados de los programas implementados. Como una segunda vía para

la consecución de los objetivos señalados se presenta la ejecución de programas de creación de capacidades de los ANE en sectores concretos o en general. El desarrollo de las habilidades organizativas puede ser promovido por medio de adecuadas estrategias de comunicación, formación y la mejora de las estructuras de gobernanza (European Commission, 2004a: 10).

#### **4.1 Fomento de la sociedad civil en Ghana**

##### **A. 9º FED (2002-2007)**

Dentro de la categoría de intervenciones destinadas al fomento de la sociedad civil destaca claramente el Programa de Cooperación Descentralizada, que ha tenido como objetivos el refuerzo de las capacidades de las ONG locales. La asignación financiera de este programa es de 1,5 millón de euros. Sin embargo es necesario resaltar el hecho, que no existe alguna vinculación clara y directa con el incremento de las capacidades de los ciudadanos de participar y de organizarse para la mejora de los niveles de gobernanza democrática a nivel local, ya que se pone el acento en la generación de ingresos y desarrollo de habilidades de las comunidades de base (Crawford, 2005).

##### **B. 10º FED (2008-2013)**

Como se mencionó anteriormente 2% del presupuesto total previsto para la intervención de la CE se destinará al programa de Apoyo de las capacidades de la sociedad civil de participar en la formulación e implementación de políticas, particularmente a nivel local. Las actividades previstas se van a centrar en cuatro temas principales, como son “la mejora la gobernanza y representación interna de los ANE, de su rendición de cuentas financiera, de su capacidad emprendedora (para la sostenibilidad), y de su habilidades de creación de redes y de incidencia” (Republic of Ghana – European Commission, 2007: 46). Es especialmente importante el hecho, que de acuerdo a la previsión del PIN se van a priorizar las organizaciones sociales de base existentes y que tengan cierta representatividad en el contexto local. Igualmente se considera la posibilidad de incidir en la mejor interacción

entre éstas y las autoridades tradicionales. De modo general los objetivos de este programa serán:

- Reforzar las capacidades de la sociedad civil de participar de modo activo en el gobierno local, incluyendo la formulación de políticas, el examen, seguimiento y evaluación de las políticas. Para la consecución este objetivo, especial acento se va a poner en la gestión financiera, las estructuras de representación y gobernanza, y la evaluación de rendimiento.
- Apoyar los vínculos entre la sociedad civil rural y la diáspora ghanesa.
- Apoyar a la capacidad emprendedora en la prestación de servicios públicos, como forma de estimular la innovadora y sostenible prestación de servicios públicos de las OSC.
- Desarrollar las capacidades de las plataformas y conglomerados de organizaciones y redes especializadas, para reforzar su representatividad, sus vínculos con las bases sociales y los sectores marginalizados, su rendición de cuentas y sostenibilidad, con especial atención a la descentralización y la responsabilidad social (Republic of Ghana – European Commission, 2007: 47).

En último lugar es necesario resaltar, que no ha sido posible la identificación de proyecto o intervenciones concretas dentro del marco de este programa, y tampoco se encuentran disponibles evaluaciones o revisiones, ya que la previsión para la toma de decisión de financiación de este programa es para el último cuatrimestre del año 2009. Por lo tanto, a pesar de la importancia esencial de la introducción de este nuevo programa en el sector de la gobernanza, no se pueden analizar con una mayor profundidad los efectos y las características reales de su ejecución e interacción con el contexto social de Ghana. A pesar de esto es necesario resaltar, que la creación de capacidades sociales, tal como son descritas en la planificación del programa ponen el acento en tres funciones básicas de la sociedad civil como actor político. En concreto se pueden identificar de manera clara su papel como vehículo de expresión de los intereses sociales, de contrapeso de las instituciones estatales y de instrumentos eficaces para la prestación de servicios básicos.

## **5. Promoción de la participación social**

Un importante avance en el establecimiento de las bases de las intervenciones de la CE en el ámbito de fomento de la participación de la sociedad civil es la adopción en el año 2004 de las Directrices sobre los Principios y Buenas Prácticas para la Participación de los Actores No-Estatales en el Diálogo y Consultas sobre el Desarrollo. En ellas se identifican cinco etapas claves, en las que la implicación de los ANE es de gran relevancia. En concreto se mencionan como tales la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo; la preparación de las Estrategias de Respuesta de la Comunidad; el diálogo sobre las políticas concretas, una vez que se han establecido los sectores de intervención; el proceso de implementación y el proceso de revisión.

Con la previsión de la participación de los actores sociales en los momentos claves para la formulación de las políticas de desarrollo, se resalta la insistencia en el hecho, que la consulta y el diálogo social, constituyen un proceso continuo con resultados a largo plazo. Se subraya igualmente el hecho, que a pesar de la importancia de estos momentos, la participación en ellos de la sociedad civil, forma parte y no puede sustituir el diálogo social regular necesario entre las autoridades nacionales y locales y las organizaciones sociales (European Commission, 2004a).

Un aspecto, que constituye especial interés para el entendimiento de las intervenciones de la CE, es el método utilizado para la definición de los ANE, que participan en los procesos de toma de decisión. De acuerdo con las Directrices sobre los Principios y Buenas Prácticas se establece la realización de estudios previos, que identifiquen la situación real de las potencialidades, necesidades y el papel de las organizaciones sociales en el diálogo social. Las discusiones de talleres con los implicados es el método, por medio del cual se van a extraer las características esenciales de la sociedad civil.

Los objetivos de los estudios sociales son “la construcción de una visión del conjunto de las redes y organizaciones sociales existentes”, y “la evaluación de las capacidades de estas

organizaciones, el papel, que juegan y las restricciones, con las que se enfrentan, en términos de incidencia, seguimiento, diálogo sobre las políticas públicas, y la prestación de servicios” (European Commission, 2004a: 5). En este punto es necesario subrayar la importancia, que tiene el acento puesto en estos cuatro ámbitos de análisis de la sociedad civil, ya que de acuerdo con estos criterios básicos se van a identificar las redes y organizaciones sociales claves, sobre los que se centrará la atención de los programas y proyectos a implementar. Es interesante, que se persigue la identificación de organizaciones sociales representativas, tomando como referencia las políticas públicas y la administración estatal.

La definición de organizaciones, que reúnan las características de una representatividad de amplios sectores sociales y a la vez sean capaces de incidir en el proceso formal de ejercicio del poder, se constituye como el mecanismo principal de elección de los actores sociales a formar parte del diálogo político. De esta manera se constituye la priorización de los criterios, que van a guiar la práctica de las consultas y participación de la sociedad civil en los programas promovidos de la CE. Sin embargo es necesario mencionar la atención dedicada a la necesidad de identificar mecanismos adecuados de refuerzo y de colaboración con Organizaciones Basadas en las Comunidades, que generalmente tienen menos capacidades de acceso a la toma de decisiones políticas. La implicación de las OBC se prioriza en las políticas implementadas en los niveles locales de gobierno (European Community, 2004a y 2006).

En cuanto a las condiciones concretas de las consultas y el diálogo previsto con las organizaciones de la sociedad civil de terceros países, se puede decir, que se caracterizan por una apertura de las posibilidades existentes. De modo general se establece, que el “papel de la CE es el de actuar como observador crítico y facilitador”, siendo las autoridades públicas y los representantes de los ANE, los que se encargarían de guiar el proceso (European Commission, 2004: 7). De estos dos actores nacionales dependerá la definición de los mecanismos y los términos concretos de diálogo y de consulta. Este posicionamiento y distancia asumida por la CE se fundamenta en la asunción, que la

posible creación de estructuras sociales adicionales y distintas de las ya existentes no reflejaría las dinámicas auténticas y los intereses reales de la sociedad civil. De modo similar se resalta, que unas estructuras de diálogo, promovidas por los donantes dependerían únicamente de la ayuda externa, que se constituirá como su principal razón de ser. Se menciona igualmente la necesidad de evitar la creación de estructuras de diálogo impulsadas del gobierno desde arriba.

Una exigencia de especial importancia para la participación social, promovida por la CE, es la de proporcionar con suficiente anterioridad a los ANE información adaptada a las necesidades del país y a las capacidades de los participantes. Para la apropiación a todos los niveles sociales es de especial importancia la representación igualitaria de todas las fuerzas sociales implicadas. En último lugar se resalta la necesidad, de que se consideren, se debatan y se tomen en cuenta a lo largo de todo el proceso la visión y la opinión de los ANE. Por esta razón se prevé la posibilidad de modificar y adaptar las estrategias discutidas de acuerdo a estas consideraciones. En lo referente al diálogo nacional entre los principales actores sociales se subraya, que el único papel, que puede asumir la CE es la de fomentarlo entre los distintos participantes y plantearlo en las negociaciones con las autoridades nacionales, pero en ningún caso iniciarlo, ya que no forma parte de él (European Commission, 2004a).

Teniendo en cuenta los criterios adoptados por la CE para la selección de las organizaciones sociales, que participan en las consultas públicas, representa un tema de especial interés la manera prevista de garantizar la vinculación de las organizaciones sociales de base en los procesos de diálogo y consulta social. Se prevé, que la facilitación de la consulta a base en los niveles locales de la administración descentralizada y de los partenariados entre este tipo de organizaciones y las más representativas, involucradas en el diálogo a nivel nacional, puede ser una manera eficaz de compensar el relativo aislamiento de los sectores sociales, que representan estas organizaciones comunitarias.

En cuanto al papel y la atención dedicada a la participación de la sociedad civil como elemento transversal en los programas de desarrollo, son de gran importancia las pautas señaladas en el borrador de la Guía de Promoción del Buen Gobierno en la Cooperación y Desarrollo de la CE. Se señala, que la participación y la apropiación existe cuando “los implicados son capaces de influenciar y compartir el control sobre los objetivos, actividades y resultados de los programas y proyectos (P/P), sintiéndose responsables e identificados con éstos” (European Commission, 2008: 17). Algunas de las actividades, en las que los interesados se verían implicados son la identificación de los problemas y de sus soluciones, el monitoreo de los programas y proyectos. Participarían en la definición de los indicadores de éxito y de los cambios necesarios. Es necesario igualmente, que se sientan seguros en su habilidad de gestionar y coordinar los P/P. La Guía de la Promoción de la Buena Gobernanza identifica cuatro efectos beneficiosos de la participación así conformada: “la creación de unos P/P más equitativos y efectivos; la sostenibilidad a largo plazo y la legitimidad de éstos; el refuerzo de las capacidades potenciales de los implicados; y la posibilidad de mejor complementariedad entre los distintos sectores de la intervención” (European Commission, 2008: 17).

## **5.1 Promoción de la participación social en Ghana**

### **A. 9º FED (2002 – 2007)**

Dentro de la categoría de fomento de la participación de la sociedad civil se puede resaltar el programa de micro-proyectos relacionados con la construcción de escuelas, centros médicos y mejora de las infraestructuras de suministro de agua. El posible vínculo con el fomento de participación de la sociedad civil se encuentra en la posibilidad, que han encontrado las comunidades beneficiarias y los miembros de las Asambleas de Distrito de participar en la selección e implementación de proyectos (European Union, 2004).

### **B.10° FED (2008 – 2013)**

Entre los objetivos del programa de descentralización se encuentra la “facilitación de la participación de los ciudadanos en la implementación y seguimiento de las políticas públicas” (Republic of Ghana – European Comisión, 2007: 43). Las acciones concretas previstas para el cumplimiento de este objetivo es la “implementación y publicación de Tarjeta de Información Ciudadana, encuestas y otras presentaciones de los resultados del desempeño de los distritos para su seguimiento” (Republic of Ghana –European Commission, 2007: 56).

Teniendo en cuenta que el acento en este programa es la prestación de servicios básicos se puede decir, que el incremento de las posibilidades de implicación de la sociedad en las políticas nacionales es un objetivo más bien complementario al de la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. El acercamiento de las políticas a la sociedad por medio de su ejecución por las entidades locales es una de las características esenciales de la gestión descentralizada.

De esta manera se puede resumir, que dentro del marco del programa en cuestión no se prevén mecanismos, que de manera directa contribuyan para la mayor vinculación de la ciudadanía al proceso de toma de decisiones, como podrían ser la creación de canales de diálogo con los actores sociales o el refuerzo de los ya existentes. En cambio se prioriza el acercamiento de éstos en momentos posteriores a la formulación de las políticas, y más en concreto en la implementación y el seguimiento. Por medio de la financiación de infraestructuras para los servicios básicos se resalta el papel y el uso instrumental de la participación ciudadana para la mejora de la rendición de cuentas y de la transparencia del gobierno local, y de esta manera se mantiene la separación entre el ámbito de actividad social y el estrictamente político de toma de decisiones.

La previsión del uso de técnicas participativas como forma de asegurar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones se puede encontrar en el componente de

mantenimiento de las carreteras secundarias en el Programa de Descentralización. En concreto se señala el aprovechamiento de la Metodología de Priorización de Carreteras, financiado por Gran Bretaña (DFID), para la selección a nivel subregional de las carreteras a ser rehabilitadas, mientras que a nivel regional se coordinarían las actividades concretas a implementar (Republic of Ghana – European Community, 2007).

## **Conclusiones**

### **La sociedad civil como agente de la apropiación y de la gobernanza democrática**

Las posibles contribuciones de la sociedad civil para el establecimiento y la consolidación de la democracia han sido motivo del nacimiento de nuevas esperanzas tanto entre los académicos, que estudian el sistema de cooperación internacional al desarrollo, como entre las agencias de AOD más importantes. De esta manera en la última década el resurgimiento del debate sobre las potencialidades de este nuevo actor han llevado a la creación y la teorización sobre múltiples y novedosos instrumentos metodológicos, que tienen como objetivo el acercamiento real a los ciudadanos.

El objetivo de este estudio ha sido considerar la democracia y la sociedad civil no como herramienta analítica para el conocimiento de los avances hacia el desarrollo de las instituciones en los países en desarrollo, sino como procesos, que están en constante construcción y renovación dentro de los límites definidos de una realidad social concreta.

El conocimiento del impacto y el papel cumplido por los donantes en este complejo proceso no ha sido una prioridad en la implementación de la ayuda con fines políticos. Por esta razón en este trabajo de investigación se ha intentado considerar los objetivos últimos declarados en los programas oficiales de la CE, como las intervenciones concretas llevadas a cabo en el contexto institucional y social de Ghana. De cierta manera la vinculación entre el ámbito de acción tangible y las teorías analíticas de los sistemas políticos actuales permitiría el acercamiento al modelo y a las implicaciones reales de los programas de gobernanza democrática, promovidos por el donante estudiado.

Se puede confirmar, que la idea de sociedad civil, que de nuevo se ha convertido en un ámbito de disputa entre las divergentes teorías políticas, mantiene una estrecha relación con los procesos sociales, que tienen lugar y que difícilmente se enmarcan dentro de unos límites teóricos preestablecidos. Por este motivo para la presentación de las conclusiones de

la investigación realizada se va a llevar a cabo una valoración analítica de los objetivos declarados e implementados en los programas de cooperación de la CE. En el segundo capítulo se han descrito de manera breve las características más importantes de las teorías políticas, que tienen una cierta influencia sobre la formulación de éstos y sobre el interés renovado en cuanto a la participación de la sociedad civil.

De cierta manera las cuestiones resaltadas en el estudio de las ideas existentes entre los académicos interesados en el tema van a servir de guía para el análisis de los procesos reales, que tienen lugar en el contexto social de Ghana. Como se ha visto anteriormente entre los actores institucionales del sistema político nacional, los agentes sociales y la comunidad de donantes se crean unas dinámicas particulares, en las que la contribución, la aproximación y las posibilidades de acción de cada uno de estos actores conforman una realidad concreta, que no siempre coincide con las intenciones descritas en las declaraciones de los donantes de AOD.

La forma de la que la CE se aproxima a las condiciones sociales e institucionales existentes en Ghana, como uno de los Estados más propicios en Africa Sub-Sahariana para la ejecución de programas de gobernanza democrática, es especialmente ilustrativa para el enfoque y las opciones políticas, que se priorizan por la CE. Se pueden resaltar algunas de las características de estas intervenciones, que tienen especial importancia, en lo que a la calidad de la democracia y de la participación ciudadana se refiere. Las intervenciones de la CE, centradas en este ámbito, generalmente se enmarcan dentro de un amplio abanico de posibilidades en cuanto a las acciones concretas a implementar, como se ha visto de la definición, adoptada en relación a los programas de desarrollo, y los aspectos resaltados en el perfil de gobernanza, utilizado por la CE.

Al abarcar casi todas las facetas de las relaciones existentes en las sociedades modernas, la delimitación conceptual de la gobernanza se define principalmente por el hecho, que no presenta unas prescripciones, que se centren específicamente en la dimensión política de éstas. Por esta razón representa especial dificultad categorizar el enfoque adoptado por la

CE de acuerdo a las teorías democráticas, descritas en el segundo capítulo de este trabajo. Para el entendimiento del modelo de democracia promovido por este donante es necesario llevar a cabo un acercamiento a los resultados esperados de las intervenciones concretas en el ámbito de la gobernanza, en primer lugar, y en el de participación de la sociedad civil, en segundo.

En cuanto a la promoción de la gobernanza democrática es necesario recordar las propiedades de los programas, que han sido estudiadas como destinadas a la mejora del contexto de acción de la sociedad civil. En este concreto ámbito sobresale el acento y la atención, puestos en los aspectos de gestión administrativa y técnica de recursos. Este enfoque se expresa en la implementación del mecanismo de mejora del Servicio de Auditoría de Ghana, que ha recibido financiación dentro del 9º y del 10º FED, y del de formación en planificación y gestión financiera de funcionarios de la Administración Pública local. A pesar del cambio de orientación de la CE hacia la búsqueda de una mejor apropiación de los actores locales, es importante tener en cuenta la continuidad en la planificación de la mejora de la gestión administrativa de las instituciones ghanesas en el 10º FED.

En concreto se puede resaltar, que la aproximación hacia el desarrollo de las capacidades de los entes locales en el proceso de descentralización se centra en la prestación de servicios básicos, en vez de proporcionar un apoyo a la profundización de los procesos políticos, que están teniendo lugar en el contexto de Ghana. Esta característica tiene una especial importancia, ya que el programa de descentralización concentra un 23% del presupuesto total previsto para Ghana, y un 87% del previsto para el sector concreto de Gobernanza Democrática.

En tercer lugar en cuanto al apoyo a las instituciones no ejecutivas es necesario tener en cuenta, que éstas presentan un especial potencial y posibilidades de refuerzo de las prácticas democráticas en el país, teniendo en cuenta la preeminencia de los organismos, vinculados al poder ejecutivo. Sin embargo, la única intervención, que apunta a esta

dirección dentro del marco de la previsión del 10 FED, es el apoyo para la mejora de la colaboración entre las instituciones no ejecutivas, la sociedad civil y los medios de comunicación. Los demás aspectos, que se prevén para la mejora del equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo, se centran especialmente en la lucha contra la corrupción y el examen del desempeño en la ejecución de los recursos financieros por parte del gobierno. De esta manera se puede subrayar, que a pesar de la adopción de un enfoque amplio hacia la gobernanza democrática en los documentos oficiales, que marcan las pautas generales de la CE, en la priorización de programas concretos de ejecución sobresalen especialmente los aspectos de gestión administrativa y técnica, junto con los mecanismos de lucha contra la corrupción.

En consecuencia se puede concluir, que en cuanto al contexto de acción de la sociedad civil, las acciones concretas de mejora de la calidad de las prácticas democráticas, más allá de los aspectos relacionados con la prestación de servicios y la gestión de recursos, no son prioritarias dentro de las intervenciones de cooperación en Ghana.

En este sentido es de especial importancia la necesidad de una apertura más profunda de las instituciones formales de toma de decisiones hacia los ciudadanos y su participación, resaltado por múltiples organizaciones sociales ghanesas. Se ha considerado anteriormente, que la demanda de más espacio es una constante dentro del discurso de los actores sociales, que actúan en el contexto nacional. Teniendo en cuenta la fuerte presión social en este sentido es de especial importancia el hecho, que no forma parte de las previsiones de la CE, el apoyo a la apertura de cauces reales para la participación social dentro del proceso de toma de decisiones formal. De modo general se puede afirmar, que no siempre las prioridades adoptadas en la política comunitaria de cooperación coinciden con las declaradas por las organizaciones sociales y los ciudadanos.

Por otra parte, de acuerdo a la agenda política de la CE, las acciones de fomento de la sociedad civil ghanesa, se centran en varios aspectos esenciales como son las capacidades de participación durante toda la vida de las políticas públicas, la creación de vínculos entre

distintos actores y su la capacidad emprendedora. Sin embargo para el entendimiento de las funciones concretas, que se les atribuyen a las organizaciones sociales, en los programas promovidos por la CE, es necesario realizar un acercamiento más profundo a las capacidades y el papel, que se prevé que cumplan los ANE fuera del discurso oficial adoptado por ésta. En primer lugar se puede resaltar, que en la perspectiva general de la CE hacia el fomento de la sociedad civil destacan varias funciones en relación a este actor. Por una parte ésta es concebida como contrapeso a las instituciones formales de ejercicio del poder, y en este sentido se persigue la mejora de las capacidades de seguimiento de la sociedad civil.

Por otra parte, el acento, puesto en la representatividad y la mejora de las redes de organizaciones, resalta la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito social y político como vehículo de expresión de los intereses de los ciudadanos y participación de estos en la toma de decisiones. En tercer lugar, claramente se puede identificar su función como proveedores de servicios sociales, cuyo refuerzo se persigue por medio de la mejora de sus capacidades de gestión. Por último, sobresale su rol de investigadores sociales, que por medio de su acción y propuestas, intermedien y contribuyan para la articulación de las inquietudes de las comunidades pobres con las agendas de los donantes y los gobiernos.

En el caso concreto del apoyo a la sociedad civil en Ghana es necesario resaltar, que ésta en ningún momento hasta la actualidad ha representado el centro de atención de los programas de gobernanza. Como se identificó en el Capítulo IV hasta el año 2007 el enfoque promovido por la CE en este ámbito no se caracterizaba por el refuerzo de las capacidades de participación social de los ANE. Al contrario, siendo la mejora del bienestar social el objetivo principal de los proyectos promovidos a nivel local, en cierto modo se alcanza un cierto empoderamiento de los ciudadanos, dotándoles de mejores posibilidades y oportunidades. Pero en ningún caso se puede asumir, que estas intervenciones representan un especial refuerzo de la sociedad civil para el avance en los aspectos participativos del sistema democrático actual en Ghana.

Desde el cambio en la aproximación de la CE hacia la gobernanza democrática, que se ilustra de manera muy clara con el acento puesto en este aspecto en el 10º FED, se puede decir que se dedica una mayor atención a las posibilidades reales de participación de la sociedad civil en el ejercicio del poder formal. Sin embargo es necesario subrayar, que ésta no es una de las prioridades en los programas de cooperación con carácter político. En el enfoque general de la CE hacia la sociedad civil, y más en concreto en lo que se refiere al refuerzo de las capacidades de los ANE, se dedica atención principalmente a tres de las funciones básicas de este actor en el sistema político. Precisamente los roles sociales, en los que se pueden aplicar las capacidades adquiridas de las ONG, son el de vehículo de expresión de los intereses sociales, de contrapeso de las instituciones estatales, y de instrumentos eficaces para la prestación de servicios básicos.

Del modo general en que las intervenciones de la CE se insertan en el contexto social y político de Ghana, se pueden resaltar varias características de especial importancia en relación a los efectos de estos programas sobre la conformación de los procesos y dinámicas, que están teniendo lugar en la actualidad. Por una parte representa especial interés el hecho que las acciones previstas en el ámbito del fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil se centran en el ámbito rural, donde una de las principales debilidades identificadas es el aislamiento del resto de actores y la dependencia de los escasos recursos locales. Sin embargo, es necesario tener en cuenta, que como principal objetivo se persigue la mejora de sus posibilidades de participación en la toma de decisiones a nivel local. Mientras tanto queda en un segundo plano la mejora de las relaciones entre éstas y los ámbitos de formulación de las políticas públicas nacionales, que se relacionan con una mayor disponibilidad de recursos materiales.

Como se ha descrito anteriormente la falta de condiciones para el establecimiento de relaciones estables entre los actores con una mayor presencia en los procesos de toma de decisión a nivel nacional y las Organizaciones Basadas en las Comunidades, es uno de los principales obstáculos para la configuración de unas redes sociales, que cubran y que proporcionen una visión global y completa sobre los principales problemas de desarrollo en

el país. En este sentido la creación de un marco de diálogo estable entre las OBC, los sectores sociales más vulnerables por una parte y los actores, que tienen especial importancia en la formulación de las políticas nacionales por otra, se ha resaltado como esencial para que la agenda nacional de desarrollo, que tiene como objetivo la mejora de la situación de los más pobres, refleje sus condiciones y sus necesidades reales.

Un ejemplo especialmente ilustrativo sobre la necesidad de mejora del conocimiento y de establecimiento de relaciones con estos sectores sociales representa la modificación de los objetivos de las ONG, que tradicionalmente se dedicaban a la prestación de servicios sociales en Ghana, y que desde la década de los 90 han ampliado su ámbito de acción en la dirección de la divulgación de información e incidencia social. Teniendo en cuenta esta importante transformación, que está teniendo lugar en la sociedad civil ghanesa, es esencial tener presente la cuestión de si las intervenciones de la CE en el ámbito rural se centran únicamente en el aspecto de prestación de servicios públicos o también consideran y refuerzan otras capacidades sociales de las OBC, que poseen un conocimiento más profundo sobre las necesidades existentes en las zonas más vulnerables y pobres del país.

En último lugar en lo que se refiere a la promoción de la participación social en los procesos de toma de decisión de las intervenciones de desarrollo es especialmente importante el hecho, que las altas expectativas en cuanto a la posibilidad de implicación de los ciudadanos, creadas en la estrategia general de la CE, no se ven respaldadas por unas previsiones igualmente ambiciosas sobre las oportunidades reales de participación dentro del marco de los sucesivos DEP y PIN desde el año 2002. En este sentido, dentro del marco general de las Directrices sobre los Principios y Buenas Prácticas para la Participación de los ANE en el Diálogo y Consultas sobre el Desarrollo, la participación democrática se conceptualiza como un proceso dinámico y continuo, con resultados a largo plazo. Además, se considera la implicación de los actores sociales en todas las etapas de la vida de los programas y políticas implementadas, tanto en su formulación como en la implementación, seguimiento y evaluación. A pesar de esto cuando se estudian de manera más cercana las previsiones en cuanto a este aspecto en el programa de Descentralización en Ghana, la

intervención de los ciudadanos se plantea en un periodo posterior a la formulación de las políticas, y más en concreto en la implementación y el seguimiento. Además, teniendo en cuenta que este programa se mantiene vinculado principalmente a la prestación de servicios básicos, el campo de acción de los ANE sería limitado a este ámbito.

El único caso, en el que los ciudadanos podrían acercarse de manera directa a la toma de decisiones sería en el sector de mantenimiento de carreteras secundarias, en el que efectivamente se prevé el uso de técnicas participativas en este momento clave. Aparte de este caso singular, las acciones concretas se relacionan específicamente con la creación de mecanismos de información a los interesados y no tanto con el mantenimiento de un diálogo abierto y constrictivo. Por estas condiciones de la participación social en las intervenciones de la CE, se considera necesario subrayar el hecho, que el uso instrumental de la participación ciudadana para la mejora de la rendición de cuentas y de la transparencia no lleva necesariamente a la real implicación y empoderamiento de los actores sociales en unas condiciones de avance hacia niveles más participativos del sistema democrático.

Igualmente es necesario tener en cuenta, que en la definición de las pautas de promoción de la participación ciudadana, en lo que a los proyectos y programas financiados por la CE se refiere, se describen procesos, en los que los ciudadanos tendrían una alta capacidad de influencia en todos los momentos claves, desde la definición de indicadores de éxito en la consecución de los objetivos y resultados, hasta la identificación de las necesidades reales en el contexto. Sin embargo la única forma de participación ciudadana prevista en el marco del PIN de Ghana es la consulta a los ciudadanos, en cuanto al seguimiento y evaluación ciudadana. En este sentido es evidente la diferencia entre los altos objetivos puestos a nivel de discurso y recomendaciones metodológicas de la CE y las limitadas acciones emprendidas posteriormente en el ámbito de la participación ciudadana.

En último lugar para la valoración de las condiciones reales de participación y de apropiación de la sociedad es necesario tener en cuenta también las condiciones reales, en las que se definen las estrategias nacionales de desarrollo, tanto de los donantes como del

gobierno ghanés. En estos procesos de toma de decisión a alto nivel entran como actores importantes las instituciones políticas de Ghana, la comunidad de donantes de AOD y los representantes de los principales intereses sociales. En la interacción compleja entre ellos se pueden diferenciar claramente dos niveles, que conforman el proceso de toma de decisiones. En primer lugar es necesario considerar las posibilidades reales, que tienen los actores nacionales, especialmente el Ejecutivo, de formular de manera autónoma y de dirigir las políticas de desarrollo adoptadas. En el cuarto capítulo del presente trabajo se ha subrayado, que existen tendencias por parte de los donantes de AOD, que expresan la intención de mantener cierto control en el diálogo cercano y las negociaciones sobre la identificación de las mejores prácticas internacionales y su adaptación al contexto nacional. En cuanto a este aspecto se mantiene, que en los últimos años se ha reducido la dependencia de AOD en Ghana, por lo que existen unas mejores posibilidades de promover las prioridades nacionales de desarrollo tal como son definidas por el gobierno.

El segundo aspecto de gran importancia para la apropiación nacional son las posibilidades reales de participación y de expresión de la sociedad civil en referencia a las agendas de desarrollo, promovidas por los donantes y las instituciones nacionales dentro del marco de los mecanismos de toma de decisión a alto nivel. Se han detectado varias debilidades, que afectan de manera importante la apropiación por parte de los ciudadanos de este proceso, en el que la CE tiene un papel importante al ser uno de los principales donantes de AOD en el país. En primer lugar es interesante, que la participación ciudadana en la formulación de las estrategias nacionales se limita de manera exclusiva a las consultas a organizaciones representativas de la sociedad civil sobre las políticas públicas a llevar a cabo. Además, es muy importante el hecho, que una de las principales preocupaciones expresadas por los participantes en estas consultas es la necesidad de establecimiento de canales de comunicación con cierta permanencia en el tiempo, que garanticen la implicación de los intereses sociales, y no solo de los donantes. De este modo se refleja de nuevo la reivindicación de un mayor espacio de acción por parte de la sociedad civil.

Adicionalmente, al tener en cuenta el hecho que únicamente en el caso del proceso de consulta para la elaboración del PIN de la CE, se pueden identificar los temas tratados y la forma, de la que estos han sido incorporados al programa diseñado, una insuficiencia clara de los métodos de inclusión de los ciudadanos utilizados por el gobierno y por los donantes de AOD es la falta de mecanismos de retroalimentación, en lo que al diálogo con los actores sociales se refiere. Frente a la falta de identificación clara de los resultados de los procesos de consulta, es imposible conocer el papel real cumplido por las organizaciones sociales, y sus contribuciones a las políticas de desarrollo implementadas. Por la falta de presentación de los criterios de selección de los participantes, es difícil conocer las prioridades establecidas por el gobierno ghanés, la CE y los demás donantes en cuanto a los intereses sociales y el tipo de organizaciones implicadas.

De modo general, se puede resumir, que la formulación de las estrategias nacionales del gobierno y de los donantes, es un escalón importante, que obstaculiza la apropiación real de las políticas de desarrollo por parte de los ciudadanos. Como ejemplos especialmente ilustrativos de la escasa apropiación social de las políticas, promovidas por el gobierno y los donantes son las reformas, que han tenido, que ser retiradas por la oposición de amplios sectores de la sociedad civil. Algunas campañas sociales de muy importante influencia han sido las referentes a la reforma del suministro de agua urbana, de la privatización de Cocobod y del Banco Comercial de Ghana.

Las amplias protestas sociales en estos casos han demostrado la contradicción señalada por algunos autores entre unos programas de desarrollo, que se definen como propios de los países en desarrollo y cuya implementación a la vez provoca un amplio descontento social. Por lo tanto se advierte un importante déficit en cuanto a los canales de comunicación entre la sociedad civil, los donantes de AOD y el gobierno de Ghana en la etapa de formulación de las estrategias nacionales de desarrollo. Este aspecto se identifica como una de las principales debilidades de gobernanza democrática y de apropiación en la definición de políticas por parte del gobierno ghanés y de los donantes, inclusive de la CE.

Una vez que se ha considerado el alcance de la política comunitaria de desarrollo en relación a la gobernanza democrática y la participación política de los ciudadanos, es necesario identificar las raíces ideológicas de las intervenciones concretas estudiadas. A pesar de la diferencia existente entre el discurso utilizado en las estrategias generales de la CE y las acciones concretas, que se llevan a cabo en el contexto social y político de Ghana, es posible identificar algunas pautas generales, que sobresalen claramente tras el análisis realizado de sus intervenciones. En primer lugar es de gran importancia tener en cuenta el hecho, que los programas llevados a cabo persiguen la neutralización y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Este aspecto representa una especial potencialidad y relevancia, en lo que se refiere al avance hacia el desarrollo y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además es esencial reconocer el alto grado de adaptabilidad a las nuevas características del sistema de cooperación internacional para el desarrollo tras la adopción de la Declaración de París. Teniendo presentes estas importantes ventajas en la promoción de la democracia y del desarrollo, también es necesario subrayar algunas de las debilidades del enfoque de la CE hacia la gobernanza democrática, cuya consideración como críticas constructivas es esencial para los objetivos de esta investigación.

Con un mayor dinamismo para los programas implementados por la CE contribuiría la inclusión y el trato de algunas de las principales debilidades y fortalezas identificadas entre las características esenciales de la sociedad ghanesa. En este sentido la posible consideración del refuerzo de las instituciones tradicionales y caciquiles en el PIN de Ghana, de cierto modo no refleja la importancia, que tiene esta forma de organización social como mecanismo de resolución y gestión del conflicto social. La previsión de este elemento únicamente como complementario a la gobernanza local y nacional, deja a la sombra el papel central, que tiene para la vida de muchos de los ciudadanos ghaneses y su potencialidad como forma de expresión y de coordinación de los intereses de los grupos sociales, en los que es vigente esta institución.

Otro elemento de especial importancia para las posibilidades reales de organización y de participación de la sociedad civil es la necesidad de apoyo de las organizaciones sociales para la mejor coordinación y acción colectiva a nivel nacional. En este sentido se han estudiado algunas experiencias, en las que se ha demostrado la capacidad de organización y de incidencia de la sociedad civil, que al tener unas mejores condiciones de acción y posibilidades de influencia sobre las políticas nacionales y locales, podrían contribuir con una gran vitalidad a los procesos, que tienen lugar en la actualidad en Ghana. Igualmente se ha considerado como una debilidad esencial de las ONG ghanesas la falta de desarrollo de sus facetas y funciones distintas a la prestación de servicios. Al considerarse la focalización de las intervenciones de la CE en el ámbito rural donde éstas son predominantes, es esencial el refuerzo de las capacidades organizacionales vinculadas con la incidencia política y social.

En cuanto al enfoque general adoptado por la CE en los programas de gobernanza democrática se puede resaltar el hecho, que la sociedad civil y la democratización son tratadas como un tema entre muchos más. Son tratadas como esenciales para la creación de un contexto de acción, en el que se lleve a cabo el desarrollo económico y social, manteniéndose como el objetivo principal. En cierto modo las debilidades identificadas anteriormente se deben al hecho, que la democracia y la sociedad civil no se consideran como procesos autónomos, en los que intervienen múltiples actores e intereses sociales, lo que contribuye para la pérdida de vista de algunos elementos de la realidad, que representan un gran potencial para la profundización en las características participativas de la democracia.

En este momento es necesario recordar el hecho, que el actual acento puesto en los aspectos políticos en la CID, representa para muchos sectores de algunas sociedades africanas una de las primeras oportunidades reales de introducir las necesidades y las prioridades verdaderas en las agendas de los gobiernos, que desde varias décadas siguen el camino del desarrollo económico. Para el avance hacia la democratización es necesaria la consideración de la participación social no como un instrumento útil y despolitizado para la mejora de la

rendición de cuentas y de la gestión administrativa de los recursos por parte de los gobiernos en los países en vías de desarrollo, sino como un proceso dinámico, que promueva el consenso y la apropiación real de las agendas de desarrollo llevadas a cabo. Para que ocurra esto es esencial, que las diferentes opciones políticas de democracia y de desarrollo sean problematizadas, conocidas y discutidas abiertamente, tanto entre los donantes de AOD y los gobiernos en vías de desarrollo como entre los múltiples actores, que conforman el contexto social, en el que se llevan a cabo las políticas en cuestión.

Teniendo en cuenta el hecho, que las prescripciones realizadas por los donantes entran en contacto con unas realidades sociales y políticas dinámicas, con condiciones y características propias es de especial importancia la consideración del impacto profundo, que tienen no solo para el presente de estas sociedades, sino para las futuras posibilidades de desarrollo. En este sentido la consulta no vinculante y superficial de algunos actores sociales no puede reemplazar la participación e implicación directa de los ciudadanos en los procesos democráticos tanto a nivel local como nacional.

## Bibliografía

- Abrahamsen, R. (2000). *Disciplining democracy : development discourse and good governance in Africa*. London; New York, N.Y.: Zed Books.
- Ake, C. (1996). *Democracy and development in Africa*. Washington, D.C: Brookings Institution.
- Allen, C. (1997). Who needs civil society? *Review of African Political Economy*(73), 329-337.
- Barber, B. (1996). An American Civic Forum: Civil Society Between Market Individuals and the Political Community. *Social Philosophy and Policy*, nº1,vol.13, (269-283).
- Bernard, A., Helmich, H., Lehning, P. B. (1998). *Civil society and international developmenarbert*. Paris, France: North-South Centre of the Council of Europe: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Bofo-Arthur, K. (2007). *Ghana : one decade of the liberal state*. Dakar, Senegal; Pretoria, South Africa; Accra, Ghana; London; New York; New York: CODESRIA Books ; In association with Unisa Press ; EPP Book Services ; Zed Books.
- Brukum, N.J.K. (1999), “Ethnic Conflicts in the Northern Region of Ghana”, in Ocuquaye, M. (ed.) *Democracy and Ethnic Resolution in Ghana*.
- Clapham, C. (1998). Discerning the New Africa. *International Affairs*, 74(2 (Apr. 1998)), 263-269.
- ClayDord Consult (2004) Poverty and Social Impact Analysis (PSIA). Study on Enhancing Pro-Poor Decentralisation in Ghana, Final Report submitted to NDPC/GOG, sponsored by GOG, GTZ and KfW, Frankfurt/Accra
- Comisión Europea (2003), Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo: “Gobernanza y Desarrollo”, Bruselas, 20/10/2003. COM (2003) 615 final,

- Comisión Europea (2006): Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “La gobernanza en el Consenso Europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea”, Bruselas, 30.08.2006. COM (2006) 421 final.
- Comité Económico y Social Europeo (2009), El papel y las actividades del Comité Económico y Social Europeo en el marco de la Asociación Africa, Caribe, Pacífico – Unión Europea, Unidad de Visitas y Publicaciones, Bruselas.
- Council of the European Union (2003), The European Consensus on Development – Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the Commission, Brussels: European Council.
- Crawford, Gordon (2005), “The European Union and Democracy Promotion in Africa: The Case of Ghana”, en *The European Journal of Development Research*, Bonn, Taylor and Francis, Vol. 17, No 4, December 2005, pp. 571-600.
- Darkwa, A., Amponsah, N., & Gyampoh, E. (2006). *Civil Society in a Changing Ghana. An Assessment of the Current State of Civil Society in Ghana*. Accra: CIVICUS.
- Dawuni, Josephine (2009) *The Ghana’s Women Movement and Democratic Changes*, disponible en: <http://www.awid.org/Issues-and-Analysis/Library/The-Ghana-Women-s-Movement-and-Democratic-Changes> , a 22/11/2009.
- Debrah, E. (2005) "The electoral process and the 2000 general elections in Ghana" en Lumumba-Kasongo, Tukumbi (2005) *Liberal Democracy and its Critics in Africa*, Dakar, CODESRIA.
- European Commission (2002), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and Economic and Social Committee: “Participation of Non-State Actors in EC Development Policy”, Brussels, 07/11/2002. COM (2002) 598 final.

- European Commission (2004,a), “Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogue and consultations”, disponible en: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/guidelines\\_principles\\_good\\_practices\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/guidelines_principles_good_practices_en.pdf) , a 21/11/2009.
- European Commission (2004,b),”2004 Mid-term Review – Ghana. Conclusions”, disponible en: [http://www.delgha.ec.europa.eu/en/eu\\_and\\_ghana/ec\\_and\\_gov.htm](http://www.delgha.ec.europa.eu/en/eu_and_ghana/ec_and_gov.htm) , a 21/11/2009.
- European Commission (2006), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: “The Thematic Programme Non-state Actors and Local Authorities in Development”, Brussels, 25/01/2006, COM (2006) 19 final.
- European Commission (2008), “Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation. Draft.”, disponible en: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final\\_draft\\_handbook\\_gg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final_draft_handbook_gg_en.pdf), a 25/07/2009.
- European Communities (2006), *Partnership Agreement ACP-EC*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Economic and Social Committee (2003a), *Conclusions of the 5<sup>th</sup> Regional Seminar on ACP-EU Economic and Social Interest Groups*, Yaoundé. 21-23 May 2003.
- European Economic and Social Committee (2003b), *Conclusions of the 6<sup>th</sup> Regional Seminar on ACP-EU Economic and Social Interest Groups*, Mauritius. 24-26 November 2003.
- European Economic and Social Committee (2003c), Opinion on “The Role of Civil Society in European Development Policy”, REX/097, Brussels, 16/07/2003 (CESE 933/2003)

- European Economic and Social Committee (2006a), *Africa, Caribbean, Pacific: An Improved Partnership for Better Development. 30 Proposals*. Publication Unit, Brussels.
- European Economic and Social Committee (2006b), *Conclusions of the 8<sup>th</sup> Regional Seminar on ACP-EU Economic and Social Interest Groups*, Bamako. 22-24 May 2003.
- European Economic and Social Committee (2009), *The Opportunities and Challenges of the Second Revision of the Cotonou Agreement. Declaration of the ACP-EU Follow-up Committee of the European Economic and Social Committee*, Brussels, 10/12/2009.
- European Parliament (2003), Resolution on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, and the Economic and Social Committee on participation of non-state actors in EC development policy, 04/09/2003. P5\_TA(2003)0380.
- Gary, I. (1996). Confrontation, Co-operation or Co-optation: NGOs and the Ghanaian State during Structural Adjustment. *Review of African Political Economy*(68), 149-168.
- Gyimah-Boadi, E. y Awuah Mensah, Kwabena Amoah (2003), Afrobarometer Paper No. 28 The Growth of Democracy in Ghana despite Economic Dissatisfaction: A Power Alternation Bonus?, AFROBAROMETER, Cape Town.
- Hadenius, A. and Ugglå, F. (1998) *Shaping Civil Society* en Bernard, A., Helmich, H., Lehning, P. B. (1998). Civil society and international development. Paris, France: North-South Centre of the Council of Europe: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- James, R. (2002). *People and Change: Exploring Capacity Building in NGOs*. London: INTRAC.
- Jenkins, R. (1998) *Mistaking "governance" for "politics": foreign aid, democracy, and the construction of civil society* en Kasfir, N. (1998). Civil society and democracy in Africa: critical perspectives. London: Frank Cass and Company Limited.
- Kasfir, N. (1998). *Civil society and democracy in Africa: critical perspectives*. London: Frank Cass and Company Limited.

- Killick, T. and Abugre, C. (2001) *Poverty- reducing Institutional Change and PRSP processes: The Ghana case*
- Kwaku Ohemeng, Frank Louis (2005), Getting the State right: think tanks and the dissemination of New Public Management ideas in Ghana, *Journal of Modern African Studies*, 43 (3), pp. 443-465, Cambridge University Press.
- Lehning, P.B. (1998) *Towards a Multi-cultural Civil Society: The Role of Social Capital and Democratic Citizenship* en Bernard, A., Helmich, H., Lehning, P. B. (1998). Civil society and international development. Paris, France: North-South Centre of the Council of Europe: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Lumumba-Kasongo, T. (2005). *Liberal Democracy and its Critics in Africa: Political Dysfunction and the Struggle for Social Progress*. London: CODESRIA, Zed Books Ltd.
- Nun, José (2002): *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Madrid, Siglo XXI de España.
- Mamdani, M., & Wamba-dia-Wamba, E. (1995). *African Studies in Social Movements and Democracy*. Dakar: CODESRIA.
- Mohan, Giles (2002) The disappointment of civil society: the politics of NGO intervention in Northern Ghana. *Political Geography*, 21 (1), pág. 125-154.
- Moratinos, M. A. (2007). *Democracia y buen gobierno en África Subsahariana*. Madrid: Fundación Carolina: Siglo XXI.
- Morris MacLean, Lauren (2004) Mediating ethnic conflict at the grassroots: the role of local associational life in shaping political values in Côte D'Ivoire and Ghana, *Journal of Modern Africa Studies*, 42 (4), pág. 589-617.
- Osabu-Kle, D. T. (2000). *Compatible Cultural Democracy: the Key to Development in Africa*. Peterborough, Ont.: Broadview Press.
- OCDE (2008): datos disponibles en: <http://www.oecd.org/> a 22/11/2009.
- Pearce, J. (2000). *Development, NGOs, and Civil Society: Selected essays from Development in Practice* (1\* ed.). Oxford: Oxfam GB.

- POSDEV (2007), “Position on Trust Bill and NGO Policy Guidelines. Joint submission of Concerned NGOs/CSOs in Ghana”, disponible en: [http://www.posdev.org/library/ngo\\_position\\_final\\_1st\\_june/ngo\\_position\\_final\\_eng.pdf](http://www.posdev.org/library/ngo_position_final_1st_june/ngo_position_final_eng.pdf) , a 22/11/2009.
- Pratt, B. (2003). *Changing Expectations?: The concept and practice of Civil Society in International Development*. London: INTRAC.
- Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Republic of Ghana – European Community (2002), Country Strategy Paper and Indicative Programme for the period 2003-2007, Accra: European Commission.
- Republic of Ghana – European Community (2007), Country Strategy Paper and Indicative Programme for the period 2008-2013, Accra: European Commission.
- Revilla Blanco, Marisa (2002), *Las ONG y la política: detalles de una relación*, Madrid, Istmo, D.L.
- Sedogo, P.F. (1998) *Civil Society in Subsaharan Africa: How Can Western Countries Help Civil Society in Africa?* en Bernard, A., Helmich, H., Lehning, P. B. (1998). *Civil society and international development*. Paris, France: North-South Centre of the Council of Europe: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Statistical Service, Ghana (2000), *Population and Housing Manual, Enumerator’s manual* (December 1999).
- Sudipta Kaviraj, S. K. (2001). *Civil Society: History and Possibilities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNDP (2004), “Governance indicators. A User’s Guide.”, disponible en: <http://www.undp.org/governance/docs/policy-guide-IndicatorsUserGuide.pdf> , a 22/11/2009.
- UNDP (2005), “UNDP and Civil Society Organizations: A practice Note on Engagement”, disponible en:

- <http://www.undp.org/partners/cso/publications/UNDP%20CSO%20Policy.doc> , a 22/11/2009.
- UNDP (2009), *Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, UNDP, New York
  - UNDP Ghana (2008), *The Ghana Human Development Report 2007*, Combent Impressions, Acrra, disponible en:  
[http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/africa/ghana/NHDR\\_2007\\_Ghana.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/africa/ghana/NHDR_2007_Ghana.pdf) , a 21/11/2009.
  - Whaites, A. (2000) *Let`s get civil society straight: NGOs, the state, and political theory* en earce, J. (2000). *Development, NGOs, and Civil Society: Selected essays from Development in Practice* (1\* ed.). Oxford: Oxfam GB.
  - Whitfield, L. (2002). *Civil society as idea and civil society as process : the case of Ghana*. Queen Elizabeth House, University of Oxford.
  - Whitfield, L. (2006) *The Politics of Urban Water Reform in Ghana. Review of African Political Economy*(109), 425-448.
  - Whitfield, L. (2007) *Identity Construction in Development Practices: The Government of Ghana, Civil Society, Private Sector, and Development Partners* en Moore, Fiona "Professional Identities: Policy and Practice at Work in Business and Bureaucracy", Oxford, Berghahn
  - Whitfield, L. (2008). *The new politics of aid : barriers to ownership*. w.p.: Oxford University Press.
  - Whitfield, L. (2009). *The politics of aid : African strategies for dealing with donors*. Oxford; New York: Oxford University Press.
  - World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa : from crisis to sustainable growth : a long-term perspective study*. Washington, D.C.: World Bank.
  - Word Bank (2008a): *Civil Society Participation in Poverty Reduction Strategy Papers*, London, SGTS and Associates. (Consultado el 15 de noviembre de 2008).  
<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/cs-prsps.pdf>

- World Bank (2008b). *Strategies for Engaging Civil Society in World Bank Training Programs*: World Bank.
- World bank (2009), *Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective By 2010*, Washington, World Bank
- World Bank Institute (2001), “Governance: A Participatory, Action-Oriented Programme”, disponible en:  
[http://info.worldbank.org/etools/docs/library/205639/fy02\\_brief.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/205639/fy02_brief.pdf) , a 22/11/2009.

## **SERIE DESARROLLO Y COOPERACIÓN IUDC-UCM**

### **Coediciones IUDC - Los Libros de la Catarata**

- DE LA FUENTE, Rosa: *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los gobiernos locales y regionales*, IUDC-La Catarata. Madrid, 2010.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier: *La cooperación Sur-Sur. Utopía y realidad*, IUDC-La Catarata. Madrid, 2010.
- FONSECA, Gelson: *El interés y la regla. Multilateralismo y Naciones Unidas*, IUDC-La Catarata. Madrid, 2010.
- CARDENAS, Laura: *Comunicación y Construcción de ciudadanía: Aportes para el desarrollo*, IUDC-La Catarata. Madrid, 2009.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-La Catarata. Madrid, 2008.
- DÍAZ, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambios y resistencias en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-La Catarata, Madrid 2008.
- COSCIONE, Marco: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*, IUDC-La Catarata, Madrid 2008.
- TOLEDANO, Juan, GUIMARÃES, João, ILLÁN, Carlos y FABER, Vanina: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2008.
- ECHART, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-La Catarata, Madrid 2008.
- PUERTO, Luis: *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2008
- CAIRO, Heriberto, PRECIADO, Jaime y ROCHA, Valencia: *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC- la Catarata, Madrid 2007.
- SOTILLO, José ángel: *Un lugar en el mundo, La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC- La Catarata, Madrid, 2005
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- HA-JOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, 2002.

- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, Madrid, 2001.
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid, 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, Madrid, 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayuda internacionales*, Madrid, 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999.
- MORA, Luis M<sup>a</sup> y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998.
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, 1998.
- MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio: *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*; IUDC-La Catarata-Consejo de la Juventud de España; Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*; IUDC-La-Catarata, Madrid, 1996.
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid, 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*, IUDC-La Catarata; Madrid, 1996.

## **Manuales del IUDC-UCM**

- ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILO, José: *Metodología de la Investigación en Cooperación para el Desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2010.
- NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-UCM, 2004
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC-UCM, Madrid, 2001.
- CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid, 2000.

- MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-CEDEAL, Madrid, 1997.
- *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDCCEDEAL, Madrid, 1997.
- *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-CEDEAL, Madrid, 1993.

### Otras publicaciones

- SOTILLO, José, RODRIGUEZ, Irene, ECHART, Enara y OJEDA, Tahina: *El Espacio Iberoamericano de Educación Superior: Diagnósticos y propuestas institucionales*. CeALCI Fundación Carolina, Documento de trabajo nº 39. Madrid, 2010.
- Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo. Conversaciones: Kemal Dervis y Leire Patín, IUDC-La Catarata. Madrid, 2007. Con la colaboración del CeALCI, Fundación Carolina.
- ALONSO, José Antonio y GARCIMARTÍN, Carlos: *Comercio y desigualdad internacional*, UCM-La Catarata, Madrid, 2005.
- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José Ángel (Coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*. Segundo Encuentro Internacional sobre Ciencia y Sociedad. IUDC, UCM, La Catarata, Madrid, 2005.
- CD-ROM: *Propuestas sobre los objetivos de desarrollo del milenio*, IUDC-UCM, Madrid, 2004.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, La Catarata, Madrid, 2004.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015*. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel, JAIME, Pilar y CASTILLO, Melba: *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional*. IPADE/IUDC. Octubre 2003.

### SERIE AVANCES DE INVESTIGACIÓN IUDC-UCM

- MACÍAS, Alfredo: *Cooperación empresarial y desarrollo económico: la empresa española en el contexto de las nuevas relaciones entre el Mercosur y la U.E.*
- RODRÍGUEZ-CARMONA, Antonio y RUIZ, Pablo: *Elementos para una reforma del Consejo Estatal de Cooperación al Desarrollo: experiencias europeas y propuestas*.
- MACÍAS VÁZQUEZ, Alfredo: *Transformación productiva, desarrollo e integración en el sistema agroalimentario argentino frente al MERCOSUR (estructura y dinámica económica)*
- MORENO FERNÁNDEZ, Almudena: *La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la política de cooperación al desarrollo y la PESC en la activación de la cláusula democrática*.
- ALCALDE GONZÁLEZ-TORRES, Ana Rosa: *Las licitaciones internacionales en el marco de la política comunitaria de cooperación al desarrollo*.
- GUDIÑO, Florencio: *La evaluación de la cooperación al desarrollo en España. Un análisis de metodologías y organización institucional*.

## Documentos de trabajo IUDC-UCM

- Sánchez, Fabián. *Análisis de la actuación de Chile en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y Triangular*. Junio, 2010.
- De La Fuente, Rosa. *Los Pueblos Indígenas y la cooperación para el desarrollo*. Organización de Estados Iberoamericanos. Junio, 2010
- ALTWEGG, Delphine. *Wasta y su impacto en la cooperación al desarrollo en Jordania*. IUDC-UCM. Mayo, 2010.
- MENENDEZ, Lucía. *Análisis de la cooperación europea para la cohesión social en América Latina*. IUDC-UCM. Enero, 2010.
- CARBALLO, Marta y Verónica, TERESI. *Hacia un protocolo de actuación en el contexto actual de trata de mujeres brasileñas en España*. IUDC- Secretaría de Estado de inmigración y emigración. Octubre, 2009.
- CARBALLO, Marta. *Migraciones y Desarrollo: la incidencia del África Subsahariana en la agenda política*. IUDC-UCM. Febrero, 2009
- CARBALLO, Marta; Jorge, GARCIA y Verónica TERESI. *Memoria del Seminario Internacional: Articulación de la Red Hispano-Brasileña en el contexto de la Atención a las brasileñas víctimas de trata*. IUDC-UCM. Diciembre 2008.
- FUNDACIÓN IPADE. *Integrando el género a los problemas ambientales, las Alternativas de desarrollo y lucha contra la pobreza, el caso de los mecanismos de desarrollo limpios (MDL)*. Madrid, 2008.
- MERLETTI, Marzia: *El trabajo de cuidado y las nuevas formas de dependencia centro-periferia*. Madrid, 2008.
- CABEZAS VALENCIA, Rhina. *Las políticas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo en El Salvador. Caso: Remesas familiares y microcréditos 2000- 200*. Madrid, 2007.
- FUNDACIÓN IPADE. *Cambio climático, desarrollo y cooperación internacional*, 2006. Documentos de Trabajo IUDC-FIIAPP “Descentralización y Gobernabilidad”. Madrid, 2006
- DELGADO MORENO, María Eugenia: *Aproximación a experiencias de comunicación en pueblos indígenas latinoamericanos*, 2005.
- SIMULA, Fabrizio: *La promoción de los derechos humanos en Perú: La Acción de la Cooperación Española para el Fortalecimiento del Estado de Derecho*, 2005.
- MEDINA, Pablo: *El comercio justo a prueba: un estudio de café "alternativo" en Nicaragua*.
- ARIAS ROBLES, Marta: *Situación de la cooperación descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?*
- HÄMING, Bárbara: *La institucionalización transversal del enfoque de Género en las políticas de los Países en Vías de Desarrollo*.
- ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Los acuerdos económicos de los Tratados de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb*.
- FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la Cooperación Española*.
- SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: *Los programas comunitarios de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST*.

## REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (REDC) IUDC-UCM

- REDC 26: Seguridad y Desarrollo
- REDC: Número Monográfico Extraordinario: VI Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.
- REDC 25: Comunicación y Desarrollo (Invierno 2010)
- REDC 24: Post-Desarrollo y Cooperación (Primavera/Verano 2009)
- REDC 23: Derechos Humanos y Desarrollo (Invierno 2009)
- REDC 22: Brasil. Los desafíos de la cooperación de un potencia emergente (Primavera/verano 2008)
- REDC 21: Cooperación descentralizada en el Mediterráneo (Invierno 2008)
- REDC 20: Planificación y Desarrollo (Verano 2007)
- REDC 19: Migraciones y Desarrollo (Invierno 2007)
- REDC Número extraordinario. Monográfico: Más allá de la ayuda humanitaria: Rehabilitación posbélica y construcción de la paz
- REDC 18: Democracia y Desarrollo (Verano 2006)
- REDC 17: Objetivos del Milenio: Misión (Im) posible (Invierno 2006)
- REDC 16: Tema Central: África y Desarrollo (verano 2005)
- REDC: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible (2005)
- REDC 15: Tema Central: Comunicación para el Desarrollo (invierno 2004)
- REDC 14: Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo (verano 2004)
- REDC 13: Energías Renovables y Desarrollo (invierno 2003)
- REDC 12: La Región Andina (verano 2003)
- REDC 11: 10 Años de la Cooperación Española (invierno 2002)
- REDC 10: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Rio+10) (verano 2002)
- REDC 9: Medio Ambiente y Desarrollo (invierno 2001)
- REDC 8: Ayuda Humanitaria (verano 2001)
- REDC 7: La Financiación de la Cooperación para el Desarrollo (invierno 2000)
- REDC 6: Relaciones de Género y Desarrollo (verano 2000)
- REDC 5: Varios Temas (invierno 1999)
- REDC 4 Número Extraordinario: La Evaluación de la Ayuda al Desarrollo (verano 1999)
- REDC 3: La cooperación Unión Europea - América Latina (invierno 1998)
- REDC 2: Política Española de Cooperación para el Desarrollo (verano 1998)
- REDC 1: Política de Desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000 (invierno 1997)
- REDC 0: Varios Temas (primavera/verano 1997)