

NÚMERO 28  
FEBRERO 2015 - MAYO 2015  
ISSN 1699 - 3950  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)

# RELACIONES INTERNACIONALES

ENTRE LOS ODM Y LOS ODS:  
EL CAMINO A LAS METAS GLOBALES  
DE DESARROLLO SOSTENIBLE

# REDACCIÓN • CONSEJO EDITOR

## REDACCIÓN • EDITORIAL TEAM

**Directora:** Marina Díaz Sanz

Iraxis Bello  
Sergio Caballero Santos  
Agustina Daguerre García  
Jose Francisco Estébanez Gómez  
Jorge Estévez Rodríguez  
Raquel Ferrão  
José Luis de la Flor  
Melody Fonseca  
Elsa González Aimé

Ari Jerrems  
Mariana S. Leone  
Alice Martini  
Javier Mateo Girón  
Andrés Mendioroz Peña  
Celia Murias  
Iván Navarro Milian  
Francisco Javier Peñas Esteban  
Jorge Reig

Víctor Alonso Rocafort  
Erika Rodríguez Pinzón  
Lucrecia Rubio Grundell  
Itziar Ruiz-Giménez Arrieta  
Carlos Tabernero Martín  
Francisco Javier Verdes-Montenegro

## CONSEJO EDITOR • EDITORIAL BOARD

### ESTHER BARBÉ

Catedrática de Relaciones internacionales, Universidad Autónoma de Barcelona.

### MARK DUFFIELD

Profesor de Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de Lancaster.

### PALOMA GARCÍA

**PICAZO**  
Profesora Titular de Relaciones Internacionales, UNED.

### CATERINA GARCÍA

**SEGURA**  
Profesora Titular de Relaciones Internacionales, Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

### JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO

Profesor Titular de Relaciones Internacionales, Universidad de Coimbra.

### STEFANO GUZZINI

Profesor Titular de Estudios Europeos, "Instituto danés de Estudios Internacionales".

### ÁNGELA IRANZO DOSDAD

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad de los Andes, Colombia.

### PEDRO MARTÍNEZ LILLO

Profesor Titular de Historia de las Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

### FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN

Profesor Titular de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

### KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO

Profesor Titular de Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco.

### SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER

Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

### ITZIARRUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

### DANILO ZOLO

Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Florencia.

#### Licencia:

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite

el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.

#### Relaciones Internacionales

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
www.relacionesinternacionales.info | ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



# ENTRE LOS ODM Y LOS ODS: EL CAMINO A LAS METAS GLOBALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Coordinador: Francisco Verdes-Montenegro Escanez

Número 28 • Febrero 2015 - Mayo 2015

## ÍNDICE

---

### • EDITORIAL

- 5-10** *Entre los ODM y los ODS: el camino a las metas globales de desarrollo sostenible*

### • ARTÍCULOS

- 11-36** Gibrán CRUZ-MARTÍNEZ  
*Balance Alternativo de Indicadores de Pobreza en los ODM para América Latina y el Caribe: ¿Medir el Éxito como Aceleración del Progreso o Consecución de las Metas?*
- 37-59** Sergio OLIVETE JOSA y Francesc MAGRINYÀ TORNER  
*La Unión Europea y el papel de los gobiernos locales en la futura agenda de desarrollo post-2015*
- 61-80** Marta PAJARÍN GARCÍA  
*Género y desarrollo: ¿es la agenda post-2015 una oportunidad en el avance hacia la igualdad de género como objetivo de desarrollo?*
- 81-104** Natalia MILLÁN  
*Un Análisis de la Agenda Post 2015 desde la Perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo*
- 105-128** Alba Rosa BOER CUEVA  
*En búsqueda de la justicia transicional mediante el mantenimiento de paz. "A gendered analysis"*
- 129-146** Marién DURÁN CENIT  
*Cooperación y conflicto entre Ejército español y ONG Internacionales: Factores culturales e institucionales en las misiones internacionales de Afganistán, Líbano y Kosovo.*

### • FRAGMENTOS

- 147-161** Hans MORGENTHAU  
*Una teoría política sobre la ayuda exterior*
- 163-178** Björn HETTNE  
*En busca del Desarrollo Global*

# ENTRE LOS ODM Y LOS ODS: EL CAMINO A LAS METAS GLOBALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Coordinador: Francisco Verdes-Montenegro Escanez

Número 28 • Febrero 2015 - Mayo 2015

## ÍNDICE

---

### • VENTANA SOCIAL

- 179-189** Entrevista a Pablo MARTÍNEZ OSÉS (Coordinador de la Plataforma 2015 y más)  
*En torno al Derecho como campo para la acción feminista*

### • REVIEW-ESSAY

- 191-199** Alice MARTINI  
*Terrorismo: un enfoque crítico*
- 201-210** Eric PARDO SAUVAGEOT  
*¿Una superpotencia energética? Rusia entre Europa y los países de tránsito y la seguridad energética*

### • RESEÑAS

- 211-214** Jorge José HERNÁNDEZ MORENO  
*BROWNE, Stephen y G. WEISS, Thomas (eds.), Post-2015 UN Development: Making change happen?, Routledge, Nueva York, 2014, ps. 264.*
- 215-218** Miquel REYNÉS RAMÓN  
*EASTERLY, William, The tyranny of experts. Economists, dictators and the forgotten rights of the poor, Basic Books, Nueva York, 2014, ps. 416.*
- 219-223** Pau Vicens ESCALES TOUS  
*RÜGEMER, Werner, Las agencias de calificación: Una introducción al actual poder del capital, Virus editorial, Barcelona, 2013, ps. 274.*
- 225-228** Marcos FERREIRA NAVARRO  
*KULLA, Rina, Non-Alignment and Its Origins in Cold War Europe: Yugoslavia, Finland and the Soviet Challenge, Taurus, Londres, 2012, ps. 240.*

### POLÍTICA EDITORIAL • ENVÍO DE MANUSCRITOS • INDICES

**229-223**

# Entre los ODM y los ODS: el camino a las metas globales de desarrollo sostenible

**C**oincidiendo que en este 2015 se cumple el plazo fijado en la Cumbre del Milenio para que se logaran los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>1</sup> y en el mismo año en el que deben estar aprobadas las nuevas metas globales que les den continuidad, desde la revista *Relaciones Internacionales* hemos querido aprovechar la ocasión para profundizar en cuestiones relacionadas con el desarrollo y la cooperación en materia de lucha contra la pobreza, la exclusión y las desigualdades en todas sus formas.

Desde la mencionada Cumbre del Milenio que se celebró en el año 2000, se han producido importantes transformaciones en la sociedad internacional, y una muestra palpable de ello son los cambios que se han constatado en las geografías de la pobreza y la desigualdad en estos años. En gran medida los cambios que se han registrado se explican por la evolución que han tenido los países asiáticos y sobre todo por el peso de los cambios socioeconómicos acontecidos en China. Las tendencias amplias a nivel global tienen resultados paradójicos, ya que mientras las cifras de pobreza extrema han mejorado y las desigualdades entre países se han atenuado, la desigualdad en el interior de los países se acrecienta y la pobreza medida con una línea de pobreza de 2 dólares al día obliga a ser más cautos en cuanto a los logros alcanzados en la erradicación de este flagelo<sup>2</sup>.

En estos quince años el mundo del desarrollo se ha complejizado, con nuevos actores e instrumentos que desbordan la clásica lógica Norte-Sur y que van más allá de la mera concesión de ayuda oficial al desarrollo (AOD). Si a principios del milenio los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tenían un peso determinante a la hora de configurar la agenda de la cooperación al desarrollo, hoy su poder de decisión se diluye al tener más peso que por aquel entonces los países que llevan a cabo Cooperación Sur-Sur y triangular, y al tener que transaccionar también con actores no gubernamentales más organizados y heterogéneos como las corporaciones transnacionales, las fundaciones filantrópicas y organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) o movimientos sociales.

<sup>1</sup> Desde la Cumbre del Milenio del año 2000, la agenda de cooperación para el desarrollo ha girado en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un conjunto de ocho objetivos que por primera vez cuenta con metas medibles y una fecha límite: el año 2015. Los ocho objetivos se desglosaron en 18 metas que perseguían erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH-SIDA y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

<sup>2</sup> MILANOVIC, B. "Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates", *Journal on Economic Inequality*, nº 10, 2012a, ps. 1-18  
SANAHUJA, J.A. "Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad, y las metas de desarrollo global post-2015", en MESA, M. (coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-2014*, CEIPAZ, Madrid, 2013, ps. 61-100.

De las transformaciones registradas en estos años en el campo del desarrollo, ¿cuántas y en qué medida se deben a los ODM? ¿Qué impacto han tenido los ODM en las políticas que han llevado a cabo los países del Norte y del Sur? ¿Cuáles son las críticas que se pueden hacer a este proceso que se ha desarrollado en los últimos quince años y cuáles son las principales lecciones aprendidas que pueden servir para el actual proceso de negociaciones? ¿Qué influencia está teniendo en este proceso el sector privado? Estas son algunas de las cuestiones que querían contemplarse en este número de *Relaciones Internacionales*. Hace un año hicimos una llamada a contribuciones que abordara esta problemática desde tres ángulos distintos pero complementarios entre sí. Por un lado, trabajos que hicieran un balance de los ODM, sus logros, los objetivos pendientes, y las críticas que han suscitado en esta década y media. Por otro lado, contribuciones en torno al proceso de debate y negociación de la agenda post-2015 que está teniendo lugar desde mayo de 2012 y que debería concluir con la aprobación de los nuevos objetivos en septiembre de 2015. Y en tercer lugar, se buscaban artículos que centraran su análisis en las consecuencias que puede tener la nueva agenda que está definiéndose para alguno de los actores de la cooperación (UE, actores descentralizados, actores privados, etc.) o alguna región en particular (América Latina y el Caribe, África, Asia, etc.).

Cabe cuestionarse qué nivel de impacto y qué mejoras pueden tener estas metas globales que se alcanzan a través de unos acuerdos intergubernamentales que no dejan de ser *soft-law*, es decir, que no son vinculantes para las partes. En respuesta a ello, José Antonio Sanahuja menciona algunos aspectos que conviene no perder de vista como, por ejemplo, que estas metas globales son una poderosa fuente de legitimidad al no dejar de ser fruto de un proceso deliberativo y decisorio que responde a un conocimiento experto y argumentos morales imperativos; que generan incentivos para la adaptación y/o la coordinación de políticas a través de la evaluación comparada del desempeño (*benchmarking*) y la presión de los pares (*peer pressure*); que sirven a su vez como marcos de planificación, control y rendición de cuentas; que fomentan un mejor uso de la capacidad estadística; y por último y no menos importante, que no dejan de ser objetivos y un discurso para la movilización y la presión política por parte de ONGD y movimientos sociales<sup>3</sup>.

El balance que cabe esperar de los ODM tiene algún aspecto positivo pero no deja de ser insuficiente. Puesto que no cabe plantearse grandes cambios que alteren las tendencias identificadas por los informes más recientes, a pesar de haber logrado la meta de erradicar la pobreza extrema, predominan los incumplimientos sobre las metas alcanzadas en el resto de los ODM, y todavía hay zonas geográficas que tienen resultados más que alarmantes en varios indicadores, en especial África Subsahariana<sup>4</sup>. En previsión de que los ODM no iban a alcanzarse, se encomendó a Naciones Unidas a través de su Secretario General, Ban Ki Moon, que pusiera en marcha un proceso de diálogo y debate con distintos gobiernos y actores no gubernamentales para acordar las nuevas metas globales.

<sup>3</sup> SANAHUJA, J.A. "De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", en MESA, M. (coord.) *Focos de Tensión, cambio geopolítico y agenda global, Anuario 2014-2015*, CEIPAZ, Madrid, 2014, ps. 49-84.

<sup>4</sup> CALLEJÓN M.E., et. al., "Los ODM: un balance provisional en perspectiva de futuro", en *Informe Anual de la Plataforma 2015 y más*, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2013, ps. 13-37. BANCO MUNDIAL, *World Development Indicators*, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo - Grupo Banco Mundial, Washington, 2014.



Desde que hicimos pública la llamada a contribuciones en enero 2014, las negociaciones en el seno de Naciones Unidas y los distintos foros que han apoyado el proceso han avanzado, sin embargo, aún se desconoce cuál es la posición de la mayoría de los gobiernos y todavía tienen que tener lugar tres importantes cumbres intergubernamentales en las que se perfilen los objetivos y metas definitivas, además de los medios de implementación que consigan concretarlos. Una de las certezas que tenemos a estas alturas es que los ODM dejarán paso a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), unos objetivos que pretenden vincular la agenda de desarrollo con la agenda de sostenibilidad y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que se negocia en la llamada cumbre de Río+20 y en las distintas conferencias que se enmarcan dentro de la Convención CMNUCC. Mientras las metas concretas vinculadas con esta última agenda se negociarán en diciembre de 2015 en París, el resto de las metas y objetivos se acordarán en la Asamblea General de Naciones Unidas prevista en septiembre, y por otro lado la financiación y los medios de implementación se negociarán aparte en la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo prevista para julio de 2015 en Addis Abeba. Se constata así como este año culminan varios procesos que deberían perfilar la propuesta de 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas que ha propuesto el *Open Working Group* (OWG)<sup>5</sup>.

El Secretario General de NNUU ha calificado este 2015 en el que tendrán lugar las tres cumbres intergubernamentales mencionadas como "el año más importante para el desarrollo desde que se fundó la organización"<sup>6</sup>, ya que, en palabras del propio Ban Ki Moon, "el mundo nunca antes ha tenido que hacer frente a una agenda tan compleja en un solo año"<sup>7</sup>.

Desde esta revista se ha querido contribuir humildemente a la reflexión en un momento tan trascendental. Para ello en este número contamos con cuatro artículos, dos fragmentos, dos reseñas, y una entrevista que responden, desde distintos ángulos, a las problemáticas sugeridas en la llamada a contribuciones.

Con respecto al balance de los ODM, el artículo de Gibrán Cruz, investigador puertorriqueño de la Universidad Complutense de Madrid, ofrece una interpretación alternativa y crítica de dos metas vinculadas con la reducción de la pobreza (1A) y el acceso sostenible a fuentes mejoradas de agua potable e infraestructuras sanitarias (7C) aplicada a la región latinoamericana y caribeña. También con un enfoque regional, Sergio Oliete, funcionario de la Comisión Europea, y Francesc Magrinyá, profesor de urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña, analizan los ODM desde el punto de vista de la cooperación descentralizada de la Unión Europea.

Por otro lado, fruto del trabajo de dos investigadoras del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Natalia Millán y Marta Pajarín, contamos con dos contribuciones más que analizan aspectos fundamentales a la hora de plantearse los ODS que deben salir de

<sup>5</sup> NACIONES UNIDAS "Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible", Asamblea General de Naciones Unidas, A/68/790, Nueva York, 12 de agosto de 2014.

<sup>6</sup> NACIONES UNIDAS "El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015", A/69/700, Nueva York, 4 de diciembre de 2014, pág. 40.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 39.

este año de negociaciones. En el caso del artículo que presenta Marta Pajarín, se profundiza en cómo se han incorporado las cuestiones de género hasta el momento en la agenda internacional de desarrollo, atendiendo a los cambios registrados y el alcance participativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), en especial las organizaciones feministas. Por parte de Natalia Millán se contribuye con un artículo que, tras exponer las limitaciones y los retos de los ODM, argumenta y apela a la necesidad de incluir la coherencia de Políticas de Desarrollo en la nueva agenda.

Para acercarnos de primera mano a las negociaciones, contamos con una entrevista en la sección "Ventana Social" a Pablo Martínez Osés, coordinador de la "Plataforma 2015 y más", y un experto en cómo ha evolucionado el mundo del desarrollo en los últimos años así como en qué se está discutiendo en los distintos espacios de diálogo y debate que se han habilitado en Naciones Unidas con OSC. Entre los asuntos que se abordan a lo largo de la entrevista encontraremos una valoración general de los ODM y de la propuesta de los ODS, además de saber su punto de vista sobre el rol que están cumpliendo en estas negociaciones la Unión Europea, España, los países del Sur, los emergentes, y el novedoso a la par que protagónico rol que cumplen los actores privados, concretamente, las fundaciones filantrópicas y las corporaciones multinacionales.

En la sección de Fragmentos se presenta un texto de un autor clásico de las Relaciones Internacionales como Hans Morgenthau (1962) y la traducción de un capítulo del libro *Thinking about Development. Development matters* (2009) de Björn Hettne. En lo que respecta al primero de los fragmentos, cabe subrayar que no sólo es clásico el autor sino que el propio trabajo también puede catalogarse como tal dentro de la disciplina ya que, desde las premisas realistas que el autor abandera, es la primera —y de las escasas— fundamentaciones teóricas de la ayuda internacional<sup>8</sup>. Además, el planteamiento que se presenta permite entender la lógica que dominaba en buena parte de los países donantes durante la Guerra Fría y que los ODM pretendieron dar carpetazo, es decir, la asociación de la ayuda a los intereses de política exterior o comercial del país donante.

Por su parte, el fragmento de Björn Hettne, traducción del capítulo 8 del libro citado, permite insertar el debate de los ODM y los distintos retos globales que afronta la humanidad desde una visión histórica estructural muy apegada al pensamiento de Karl Polanyi y su obra *La Gran Transformación* (1944). Además, en línea con la tesis del "doble movimiento" de este último, el trabajo que se publica permite fundamentar teóricamente y orientar la labor a la que deben responder los ODS que están perfilándose este año. En palabras del propio Hettne:

"la cuestión reside en si la dialéctica llevará finalmente a un "gran compromiso" que dé forma a un nuevo orden mundial. Llamaremos a esta alternativa "desarrollo global". Este es un discurso emergente aunque hasta ahora falto de puesta en práctica social. Puede ser entendido simplemente como una mejora en la calidad de las relaciones internacionales. El propósito sería crear una comunidad global para todos los seres humanos. La Humanidad,

---

<sup>8</sup> PAUSELLI, G., "Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa", en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Vo. 2, nº 1, 2013, ps. 72-92.



sin embargo, no constituye todavía, por sí misma, una comunidad política global y, menos aún, un actor político. Esta es la cuestión del desarrollo contemporáneo esperando a ser resuelta"<sup>9</sup>.

La reseña que ha realizado Jorge Hernández sobre el libro *Post-2015 UN Development: Making change happen?*, cuya edición corre a cargo de Stephan Browne y Thomas G. Weiss, revisa una obra que pretende responder a qué se debe hacer en el seno de Naciones Unidas para formular las nuevas metas de desarrollo post-2015, aportando con ello una serie de visiones y perspectivas en torno a los escenarios que pueden tener lugar. Este libro se adentra en cómo se puede afrontar el establecimiento de los ODS desde la óptica de la organización que está llamada a abanderar el proceso. Por otro lado, en cuanto a la reseña de Miquel Reynés al libro de William Easterley *The tyranny of experts. Economists, dictators and the forgotten rights of the poor*, se hace una lectura crítica del último trabajo de este economista institucionalista que critica los actuales modelos de desarrollo dominantes, que califica de "autoritarios", y expone su alternativa, denominada "modelo de desarrollo libre".

Como desde la revista siempre se reciben las propuestas que aborden temáticas vinculadas con las Relaciones Internacionales, independientemente de que respondan a alguna de las llamadas a contribuciones que periódicamente lanzamos, en este número tenemos una vez más algunas secciones misceláneas. En este sentido, el artículo de Alba Rosa Boer Cueva, estrechamente vinculado a la temática que orientó el número anterior de la revista sobre feminismos, evalúa el desarrollo histórico del rol de la mujer en el marco del mantenimiento de la paz de NNUU para alcanzar justicia transicional. En cambio, el artículo de Durán Cenit analiza las relaciones de las Fuerzas Armadas españolas y las ONG en las misiones internacionales en las que España ha desplegado más efectivos y recursos: Kosovo, Afganistán y Líbano.

Asimismo, contamos con dos *review-essays* que tocan cuestiones de suma actualidad en el contexto internacional: por un lado, las relaciones de Rusia con la Unión Europea y países de tránsito como Bielorrusia, Lituania y Ucrania, haciendo especial hincapié en las implicaciones que se derivan en materia de seguridad energética; y por otro lado, el terrorismo, aspecto que ha cobrado más protagonismo en la agenda pública europea tras los atentados de París. Esta última cuestión se toma en consideración por parte de Alice Martini con una lectura crítica de dos libros que se alinean en lo que se denomina como los "estudios críticos de terrorismo", uno de ellos que explora las diferencias con los estudios sobre terrorismo clásicos, mientras el otro de los libros profundiza en qué diferencias hay entre las corrientes alineadas bajo esa misma categoría.

Como reseñas libres, incluimos por un lado una de Pau Escalles Tous dedicada a un libro de Werner Rügemer que se adentra en el universo de las agencias de calificación de riesgo, unos agentes que han ido ganando terreno y poder en el escenario internacional conforme se ha agudizado la financiación de la economía. El libro en cuestión hace una descripción exhaustiva de la génesis, evolución y funcionamiento de estas empresas privadas. La última

---

<sup>9</sup> HETTNE, B., "En busca del desarrollo global", capítulo octavo traducido de HETTNE, Björn: *Thinking about development. Development matters*, Zed Books, Londres y Nueva York, 2009, ps. 2 y 102-124.



reseña, cuyo autor es Marcos Ferreira Navarro, se refiere a un libro de Rina Kulla sobre el movimiento de los No Alineados y su origen en la Guerra Fría, a través de las relaciones en esa época de la Unión Soviética con Yugoslavia y Finlandia.

Desde la coordinación del número, para acabar, sólo cabe manifestar por escrito la gratitud a todas las personas que han participado durante estos meses para lograr este material que confiamos sea de interés. A los distintos autores que lo nutren con los trabajos que se han presentado más arriba; a los evaluadores anónimos que han colaborado con nosotros y cuya labor enriquece y mejora el resultado final; y como no, también al equipo editorial de la revista *Relaciones Internacionales* que una vez más, con un trabajo cooperativo, constante y desinteresado, ha conseguido sumar un nuevo número. ¡Y ya van 28! ●

---

# Balance Alternativo de Indicadores de Pobreza en los ODM para América Latina y el Caribe: ¿Medir el Éxito como Aceleración del Progreso o Consecución de las Metas?

**GIBRÁN CRUZ-MARTÍNEZ\***

## RESUMEN

Diversos investigadores han realizado críticas a los ODM por la arbitrariedad en la formulación y fijación de metas, así como en el uso de indicadores que pueden afectar la perspectiva del éxito exhibido por un país o región, favoreciendo a algunos y perjudicando a otros. El propósito principal de este artículo es realizar un balance alternativo crítico del avance ante la pobreza en 38 países latinoamericanos y caribeños. Utilizando indicadores positivos y negativos se contrastaron los resultados (1) de la consecución de la meta oficial 1.A y 7.C de los ODM y (2) de la aceleración del progreso en la reducción de las tasas de pobreza en 4 periodos temporales entre 1980-2015. Se utilizaron dos indicadores de pobreza para examinar la meta 1.A –reducir en un 50% la proporción de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares diarios (PPA)- y la meta 7.C –reducir en un 50% la proporción de población sin acceso a fuentes mejoradas de agua potable e infraestructuras sanitarias. Los resultados confirman algunas de las críticas presentadas sobre los ODM. El uso de indicadores negativos y la conceptualización del éxito como aceleración del progreso en la reducción de pobreza presentan una imagen más favorable para la región.

## PALABRAS CLAVE

Objetivos de Desarrollo del Milenio; pobreza; América Latina y el Caribe; capacidades; política comparada.



## TITLE

Alternative Assessment of Poverty Indicators in the MDGs for Latin America and the Caribbean: Measuring Success as Accelerating Progress or Achievement of Targets?

## ABSTRACT

Several researchers have criticized the MDGs because of the arbitrariness in the formulation and goal setting, as well as in the use of indicators that may affect the perspective of success exhibited by a country or region, favouring some and hurting others. The main purpose of this paper is to conduct a critical alternative assessment of the success on poverty reduction in 38 countries of Latin America and the Caribbean. Using positive and negative indicators, the results on (1) the achievement of the official 1.A and 7.C MDG targets and (2) the accelerating progress on the reduction of poverty rates were contrasted in 4 periods between 1980-2015. Two poverty indicators were used to evaluate the target 1.A – half the proportion of people whose income is less than 1,25 dollars (PPP) per day- and the target 7.C –half the proportion of the population without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation. The findings confirm some of the criticism made of the MDGs. The use of negative indicators and the conceptualization of success as accelerating the progress on poverty reduction show a more favourable image of the region.

## KEYWORDS

Millennium Development Goals; poverty; Latin America and the Caribbean; capabilities; comparative politics.

## \*Gibrán CRUZ-MARTÍNEZ,

Candidato a Doctor en Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Máster en Gobierno y Administración Pública en la UCM y BA en Ciencias Políticas en la Universidad de Puerto Rico, Mayagüez. Email: gcruzmartinez@cps.ucm.es

Esta investigación es posible en parte por la financiación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Formación de Profesorado Universitario). Agradezco a Mayrín García, Francisco Verdes-Montenegro, Manuel Sánchez de Dios y a las/os tres revisoras/os anónimas/os por sus comentarios en versiones anteriores del manuscrito, referencias y/o indicaciones metodológicas de los análisis utilizados. Las carencias, por supuesto, son mi responsabilidad.

## Introducción

El 8 de septiembre de 2000 en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas se adoptó la Declaración del Milenio<sup>1</sup>. Desde entonces representantes de gran parte de los territorios soberanos —de 192 países incluyendo a 23 organizaciones internacionales<sup>2</sup>— se han comprometido a promover la paz, garantizar la seguridad, asegurar los derechos humanos de la población y reducir la pobreza mundial. Los compromisos de la Declaración del Milenio se plasmaron en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En la actualidad están compuestos por ocho objetivos —desglosados en 18 metas y 60 indicadores— que deben ser cumplidos por los países menos desarrollados para el 2015<sup>3</sup>. Los ODM proponen reducir desigualdades de género, promover la educación, salud y sostenibilidad del medio ambiente, así como reducir la pobreza monetaria extrema y fomentar la colaboración internacional para conseguir estas metas<sup>4</sup>.

Llegado el plazo para haber cumplido las metas corresponde realizar una evaluación de cada uno de los objetivos para corroborar la consecución del objetivo, el éxito alcanzado en materia de reducción de las tasas de pobreza y, en el peor de los casos, el camino por recorrer. Si bien los ODM fueron planteados como metas a nivel global, el análisis a nivel regional es conveniente por las diferencias relativas en términos del grado de desarrollo existente entre las diferentes regiones del mundo<sup>5</sup>. Utilizando como referencia el trabajo de Sakiko Fukuda-Parr, Joshua Greenstein y David Green<sup>6</sup>, y las críticas de William Easterly<sup>7</sup>, se realizó un balance alternativo de las metas 1.A y 7.C de los ODM en la región de América Latina y el Caribe (ALC). La idea es poder contrastar los resultados de la consecución de objetivos de las metas oficiales de los ODM con un balance alternativo de la aceleración del progreso en la reducción de la pobreza. De esta manera se trata de confirmar si la arbitrariedad en (1) la utilización de indicadores negativos en vez de positivos en la formulación de las metas<sup>8</sup>, y (2)

<sup>1</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, "United Nations Millennium Declaration": Disponible en <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> [Consultado el 2 de marzo de 2014].

<sup>2</sup> Development Co-operation Directorate, "The OECD and the Millennium Development Goals", s/f: Disponible en <http://www.oecd.org/dac/mdg> [Consultado el 4 de marzo de 2014].

<sup>3</sup> Fondo Monetario Internacional et al., *Un Mundo Mejor para Todos. Consecución de los Objetivos de Desarrollo Internacional*: (Disponible en [http://paris21.org/sites/default/files/bwa\\_s.pdf2000](http://paris21.org/sites/default/files/bwa_s.pdf2000)) [Consultado el 16 de abril de 2014].

<sup>4</sup> Para una lista de los ocho objetivos y las metas dirigirse a Naciones Unidas, "Podemos Erradicar La Pobreza. Objetivos De Desarrollo Del Milenio Y Mas Allá De 2015": Disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals>. [Consultado el 16 de mayo de 2014]. Para la base de datos de los indicadores utilizados en los ODM dirigirse a Naciones Unidas, "Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Portada Oficial de la ONU para los Indicadores de los ODM": Disponible en <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>. [Consultado el 16 de mayo de 2014].

<sup>5</sup> Por ejemplo, los cambios 'globales' que presentan los datos agregados pueden estar fuertemente influenciados por acontecimientos en uno o más países. Alberto D. Cimadamore et al. concluyen que gran parte de la reducción global de pobreza monetaria desde 1981 se debe al aumento de ingresos y empleos en China. Mientras tanto "desde 1981 el número de población en pobreza ha aumentado en el África Sub-Sahariana y el Sur de Asia". CIMADAMORE, Alberto D. et al., "Poverty and the Millennium Development Goals (MDGs): A Critical Assessment and a Look Forward", *CROP Poverty Brief*, January 2013, nº 13, p. 1: Disponible en <http://www.crop.org/ViewFile.aspx?id=423> [Consultado el 11 de noviembre de 2014].

<sup>6</sup> FUKUDA-PARR, Sakiko, GREENSTEIN, Joshua y STEWART, David, "How Should MDG Success and Failure Be Judged: Faster Progress or Achieving the Targets?" *World Development* 41, 2013.

<sup>7</sup> EASTERLY, William, "How the Millennium Development Goals Are Unfair to Africa", *World Development* 37, nº 1, 2009.

<sup>8</sup> Por ejemplo, la meta 1.A y 7.C están formuladas con indicadores negativos ya que hacen referencia a reducir la proporción de población sin acceso a agua potable, a sanitarios y a ingresos. Por el contrario esas metas utilizando un indicador positivo harían referencia a aumentar la proporción de población con acceso a agua potable, a sanitarios y a ingresos.



la medición del éxito de un país o región basándose en la consecución de las metas en vez del ritmo al que se reducen las tasas de pobreza, tiene algún efecto en la imagen que generan los resultados de la región de ALC.

Para realizar el análisis de la consecución de las metas fue necesario proyectar los datos para el año 2015, ya que aún no están disponibles. Asimismo, para realizar el balance alternativo de las dos metas mencionadas, se calcula la tasa anual de crecimiento compuesto (TACC)<sup>9</sup>. Mediante una comparación de las TACC entre los periodos considerados es posible establecer si hubo o no una aceleración del ritmo al que se redujo la pobreza. Es decir, además de comprobar si efectivamente los países de la región cumplieron las metas seleccionadas: (1) se presenta un análisis temporal comparado del éxito de cada país en reducir las tasas de pobreza para los periodos 1980-1990, 1990-2000, 2000-2015 y 1990-2015; (2) se realiza el análisis utilizando indicadores positivos y negativos; y (3) se presenta un análisis comparado entre los cambios en puntos porcentuales de los indicadores y el éxito experimentado en términos de la aceleración del ritmo al que se reduce la pobreza. En el periodo 1980-1990 se examina el éxito en la reducción de pobreza por la región en la década anterior a los ODM, en el periodo 1990-2000 se examina el éxito mostrado en la primera década del periodo temporal de los ODM y en el periodo 2000-2015 se examina el éxito experimentado en el periodo post acuerdo de los ODM. Además el periodo 1990-2015 es utilizado para confirmar el éxito como consecución de metas.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la próxima sección se presenta una breve revisión de los ODM en la región de ALC. Posteriormente se presentan algunas críticas contra la formulación de los ODM y la manera de cuantificar el éxito experimentado por cada región. Más adelante se presenta el diseño de investigación, junto con la presentación de los indicadores utilizados. Se procede con la presentación de los resultados para finalizar con una conclusión general.

### **1. ODM en la región de América Latina y el Caribe: Objetivo 1 y 7**

Según un informe de las Naciones Unidas<sup>10</sup> durante el primer decenio del siglo XXI la región experimentó ciertos factores que permitieron avanzar hacia la consecución de las metas esbozadas en los ODM. Estos factores fueron: crecimiento económico elevado, disminución moderada de la desigualdad de ingresos y aumento sostenido de la inversión en gasto social. Además, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe<sup>11</sup> (CEPAL) considera un cuarto factor que favoreció la aceleración del progreso hacia la consecución de las metas: el efecto demográfico de la disminución de la fecundidad.

En este artículo se investiga específicamente sobre la meta 1.A –reducir en un 50% la población con ingresos inferiores a 1,25 dólares paridad de poder adquisitivo (PPA) al día y la meta 7.C –reducir en un 50% la población sin acceso sostenible a fuentes mejoradas de

<sup>9</sup> Se refiere al término anglosajón de “compound anual growth rate” (CAGR).

<sup>10</sup> Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para Lograrlos con Igualdad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/39991/ODMElProgresodeAmericaLatina.pdf>, 2010, xx Prólogo [Consultado el 15 de abril de 2014].

<sup>11</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010.

agua potable e infraestructuras sanitarias. De acuerdo con el Banco Mundial, cerca del 40% de los países menos desarrollados ya han alcanzado el primer ODM mientras que el 17% de los países no se encuentran encaminados para cumplir el objetivo<sup>12</sup>. Según la CEPAL<sup>13</sup>, en 2010 la pobreza se encontraba “muy por debajo” de la experimentada en 1990, “cuando prácticamente la mitad de los latinoamericanos [y caribeños] no tenía ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas”. Asimismo, la CEPAL expuso que la región estaba “bien encaminada para cumplir la primera meta del milenio”. Hacia finales del 2008 la región había logrado el 85% del avance necesario para el cumplimiento de la meta 1.A, aunque varios países aún se encontraban rezagados<sup>14</sup>. En el informe de las Naciones Unidas<sup>15</sup> citado anteriormente se señala a Haití, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, El Salvador y Paraguay como “los que no avanzaron hasta 2008 a un ritmo suficiente para poder cumplir en 2015 la meta 1.A”<sup>16</sup>. En un informe posterior de 2013 señalan a Bolivia, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay como los que no alcanzarían la meta de pobreza<sup>17</sup>.

Según el Banco Mundial<sup>18</sup> los logros en la consecución del primer objetivo —reducir la pobreza extrema y erradicar el hambre— están estrechamente relacionados con las metas del séptimo ODM. Richard Manning<sup>19</sup> recuerda que en la Declaración del Milenio se asoció el acceso al agua con las metas de la pobreza y el hambre, por su importancia en el desarrollo de un país. Sin embargo, en la formulación oficial de los ODM el acceso al agua se considera un indicador de la meta “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”.

En términos globales, la población sin acceso a agua potable se ha reducido en un 41% desde 1990 a 2012, aunque cerca del 27% de países no se encuentran encaminados para cumplir la meta. Aún hay cerca de 2,5 miles de millones de personas sin acceso a equipamientos sanitarios, aunque el acceso ha aumentado de 35% en 1990 a 57% en 2012<sup>20</sup>. Según las Naciones Unidas<sup>21</sup> la región de ALC ha avanzado en la cobertura de los servicios de agua potable e infraestructuras sanitarias, principalmente en las áreas urbanas. “En términos agregados, la región está cerca de cumplir con la meta de acceso a los servicios de

<sup>12</sup> Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington DC: Disponible en <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2014-book.pdf>, 2 [Consultado el 7 de junio de 2014].

<sup>13</sup> CEPAL, “Reporte de Avance en el ODM 1 en América Latina y el Caribe. La Erradicación de la Pobreza Extrema y del Hambre y la Generación de Empleo Productivo y Decente para todos: Una Tarea Urgente,” Disponible en <http://www.eclac.cl/MDG/noticias/paginas/2/40012/ODM1.pdf> [Consultado el 28 de abril de 2014].

<sup>14</sup> *Ibidem*, p 3.

<sup>15</sup> Naciones Unidas, *Objetivos De Desarrollo Del Milenio. El Progreso ... op.cit.*

<sup>16</sup> *Ibidem*, p 7.

<sup>17</sup> Naciones Unidas, *Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post-2015 y Río+20*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013: Disponible en [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/50797/RIO\\_20-Rev2.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/50797/RIO_20-Rev2.pdf) [Consultado el 7 de noviembre de 2014].

<sup>18</sup> Banco Mundial, *Global Monitoring Report. MDGs and the Environment: Agenda for the Inclusive and Sustainable Development*, Washington DC, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial: Disponible en <http://go.worldbank.org/EC08XQ49Y0>, 2008 [Consultado el 19 de marzo de 2014].

<sup>19</sup> MANNING, Richard, “Using Indicators to Encourage Development: Lessons from the Millennium Development Goals,” *DIS Report* 2009 01, 2009: Disponible en <http://www.oecd.org/site/progressskorea/44117550.pdf>, [Consultado el 4 de noviembre de 2014].

<sup>20</sup> Banco Mundial, *World Development Indicators... op.cit.*, p. 8.

<sup>21</sup> Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010: Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/38496/2009-696-ODM-7-completo.pdf> [Consultado el 2 de noviembre de 2014].



saneamiento. En 2006 la cobertura se había incrementado un 78% y la meta para 2015 es de un 84%<sup>22</sup>.

A continuación se presenta una breve revisión de críticas relacionadas con la formulación de las metas, medición del éxito en la reducción de pobreza, y otras limitaciones de los ODM. En esta presentación se ofrecen herramientas útiles para la realización posterior del balance alternativo de los ODM.

## 2. Críticas a los Objetivos de Desarrollo Milenio

Diversos investigadores han presentado críticas a la forma en que fueron esbozados los ODM. Fakuda-Parr<sup>23</sup> y Greenstein<sup>24</sup> consideran que los ODM se presentan como un conjunto de fines en vez de medios, que además no desarrollan nuevas estrategias para lograr las metas propuestas. Sin embargo, los autores<sup>25</sup> consideran que los ODM ofrecen un marco específico para la rendición de cuentas. Con la adopción y generalización de los ODM, aquellos países que no logren las metas acordadas en la Cumbre del Milenio tendrán que rendir cuentas ante sus constituyentes y otros actores externos.

Easterly<sup>26</sup> presenta una crítica normativa fundamental para este estudio, basada en cómo se debe conceptualizar y medir el éxito de los países en cada una de las metas propuestas. Los ODM "están pobremente y arbitrariamente diseñados para medir el progreso contra la pobreza y la privación (...)". Utilizando el caso de África, Easterly ejemplifica cómo esta arbitrariedad perjudica a los países y regiones que presentaban mayores niveles de pobreza al inicio del periodo determinado en los ODM (1990-2015). Para visualizar el argumento anterior se realiza un ejercicio matemático simple con los siguientes supuestos:

1. La meta es reducir a la mitad la proporción de población sin acceso a fuentes de agua potable (1990-2015).
2. Para 1990 el país **X** presenta un 60% de población sin acceso, mientras que el país **Y** presenta un 30% de población sin acceso.
3. Para cumplir la meta el país **X** tiene que garantizar que en 25 años un 30% de población adquiera acceso a fuentes de agua potable, mientras que el país **Y** solo tiene que garantizar que un 15% adicional adquiera acceso.

Visualizando el ejemplo anterior, es posible entender cómo la arbitrariedad de asignar esta meta específica, puede perjudicar a los países que presentaban en un inicio una mayor cantidad de población sin acceso a fuentes de agua potable, mientras que facilita el cumplimiento de la meta a los países que presentaban en 1990 una menor proporción de población sin acceso. Por el contrario, el resultado sería totalmente diferente al utilizar un indicador positivo para cuantificar el progreso hacia la meta de garantizar un mayor acceso a fuentes mejoradas de agua potable.

<sup>22</sup> Naciones Unidas, *Objetivos De Desarrollo Del Milenio. El Progreso ... op.cit.*, p. 266.

<sup>23</sup> FUKUDA-PARR, Sakiko, "Millennium Development Goals: Why They Matter," *Global Governance* 10, n° 4, 2004, p. 395.

<sup>24</sup> FUKUDA-PARR, Sakiko y GREENSTEIN, Joshua, "How Should MDG Implementation be Measured: Faster Progress or Meeting Targets", *Working Paper, International Policy Center for Inclusive Growth* May, n° 63, 2010.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> EASTERLY, William, "How the Millennium Development...*op.cit.*

Stephan Klasen y Simon Lange<sup>27</sup> también realizan una crítica sobre la forma en que se mide el éxito en los ODM, y por cómo se establecen las metas. Para comprobar su tesis crean un índice de desempeño<sup>28</sup> con el que son capaces de comparar las tendencias históricas de indicadores de los ODM con las tendencias desde la adopción de la Declaración del Milenio. Los resultados confirman que si bien hay una cantidad considerable de países que no cumplen las metas 2, 3 y 4, sí han conseguido superar la tendencia histórica de reducción de mortalidad infantil y aumento de la universalización y equidad de género en la educación.

Otra arbitrariedad de los ODM fue designar 1990 como año de inicio del periodo para la consecución de las metas. Si los ODM se adoptaron en el año 2000, ¿por qué incluir el 40% (10 años) del periodo a valorar previo al acuerdo? Si se consideraba de interés otorgarle a los países 25 años (1990-2015) para la consecución de las metas establecidas, quizás lo más lógico hubiese sido utilizar un periodo de 25 años posterior al acuerdo.

Además Easterly<sup>29</sup> menciona que según la selección de indicadores y fijación de los objetivos, el panorama de progreso favorecerá arbitrariamente a algunos países y perjudicará a otros. Los factores a tener en consideración son: (1) el utilizar cambios absolutos o porcentuales para juzgar éxito; (2) el proponer metas enfocadas en los cambios —por ejemplo reducir en un 50% la población en pobreza— o metas enfocadas en las diferencias de grado —por ejemplo reducir en un 50% la brecha de pobreza—; (3) la utilización de indicadores positivos o negativos para cuantificar la meta.

Aunque seis de los ocho ODM fueron planteados en términos cuantitativos, David Sahn y David Stifel<sup>30</sup> consideran que la evidencia empírica para sustentar el grado de desempeño relativo de los países para la consecución de estos objetivos es escasa. La región de ALC confirma el argumento de estos investigadores, ya que no solamente la recopilación de datos es escasa, sino que también la publicación de los resultados está entre 3 y 4 años atrasada.

Por otra parte, José A. Sanahuja<sup>31</sup> trae a colación factores obviados por los ODM en relación a la región de ALC.

"(...) los ODM responden a los problemas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza extrema no es consecuencia de la falta de recursos, sino de factores que los ODM dejaron al margen, como la desigualdad y la exclusión, y sus factores causales, como las debilidades institucionales y la 'economía política del mal gobierno' de la que

<sup>27</sup> KLASSEN, Stephan y LANGE, Simon, "Getting Progress Right: Measuring Progress Towards the MDGs against Historical Trends," *Courant Research Centre Discussion Paper 87*, 2011: Disponible en [http://www2.vwl.wiso.uni-goettingen.de/courant-papers/CRC-PEG\\_DP\\_87.pdf](http://www2.vwl.wiso.uni-goettingen.de/courant-papers/CRC-PEG_DP_87.pdf) [Consultado el 1 de noviembre de 2014].

<sup>28</sup> Traducción literal de "performance index".

<sup>29</sup> EASTERLY, William, "How the Millennium Development...*op.cit.*

<sup>30</sup> SAHN, David E. y STIFEL, David C. "Progress toward the Millennium Development Goals in Africa", *World Development* 31, nº 1, 2003, p. 23.

<sup>31</sup> SANAHUJA, José A. "Las Nuevas Geografías de la Pobreza y la Desigualdad y las Metas de Desarrollo Global Post-2015," en MESA, Manuela (ed.), *El Reto de la Democracia en un Mundo en Cambio: Respuestas Políticas y Sociales. Anuario 2013-2014*, CEIPAZ, 2014.



se han beneficiado las élites tradicionales”<sup>32</sup>.

Si bien la región latinoamericana y caribeña es considerada como de renta media, excluirla del análisis dejaría fuera a decenas de miles de personas pobres residentes en ese espacio geográfico.

Teniendo presente las diversas críticas que han surgido sobre la arbitrariedad en la selección de indicadores y métodos para cuantificar el éxito de un país en la consecución de los objetivos, se procede a realizar el balance alternativo de las dos metas mencionadas anteriormente. El indicador utilizado en la meta 1.A pretende presentar la pobreza desde el enfoque monetarista, mientras que el utilizado en la meta 7.C pretende presentar una<sup>33</sup> de las facetas de la pobreza desde el enfoque de capacidades. De ahí la razón principal para escoger estos dos indicadores/metetas de los ODM para realizar un balance alternativo para ALC.

### 3. Diseño de investigación

El propósito principal de este artículo es contrastar el progreso ante la pobreza utilizando los resultados de las metas expuestas en los ODM y un balance alternativo de la aceleración del ritmo al que se reducen las tasas de pobreza en 38 países de ALC. En primer lugar se proyectaron los datos de 2015 para los indicadores utilizados y las TACC en cada uno de los periodos temporales. La TACC permite proyectar la reducción de población en pobreza monetaria —sin acceso a 1,25 dólares diarios— y de capacidades —sin acceso a fuentes de agua potable e infraestructuras sanitarias. Mediante la comparación de las TACC entre dos periodos temporales es posible comprobar si existe aceleración del ritmo al que se reduce la pobreza.

Las preguntas de investigación que se abordan en este artículo son las siguientes: ¿Qué proporción de países de ALC cumplieron las dos metas analizadas, utilizando los indicadores negativos de los ODM? Reformulando la pregunta de Fukuda-Parr y Greenstein<sup>34</sup>, ¿es posible identificar la existencia de una aceleración del ritmo de reducción de las tasas de pobreza durante el periodo 1990-2015? ¿Algún país presentó una desaceleración del ritmo al que se reduce la pobreza durante este espacio temporal? ¿Es posible identificar cambios en la tendencia de reducción de pobreza entre los periodos pre 1990 y post 1990, o entre los periodos 1990-2000 y 2000-2015? ¿Es posible identificar incongruencias en el grado de éxito experimentado por los países y la región al utilizar indicadores positivos o negativos?

<sup>32</sup> SANAHUJA, José A. “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cooperación Sur-Sur: Actores y Políticas de la Ayuda al Desarrollo en América Latina y el Caribe,” *Pensamiento Iberoamericano* 8, 2011; en SANAHUJA, José A. “Las Nuevas Geografías... *op.cit.*, p. 69.

<sup>33</sup> Es necesario tener presente que este indicador no pretende ser ni mucho menos un indicador multidimensional de la pobreza. Solo presenta la capacidad de salud y calidad de vida. Su principal utilidad es la disponibilidad de datos en gran parte de los países de la región de ALC, lo que permite realizar un análisis comparativo trasnacional. El Indicador de Pobreza Multidimensional y la Medida de Privación Individual consideran el carácter multidimensional de la pobreza pero aún no se disponen de suficientes datos para realizar análisis históricos trasnacionales de la pobreza. Su principal ventaja es que permite identificar las áreas más afectadas por los individuos en pobreza. Ver ALKIRE, Sabina y SANTOS, Maria Emma, “Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries”, Human Development Research Paper, 2010: Disponible en [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP\\_2010\\_11.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_11.pdf), y WISOR, Scott, et. al., *The Individual Deprivation Measure. A Gender-Sensitive Approach to Poverty Measurement*, Australia, International Women’s Development Agency, 2014: Disponible en [http://www.iwda.org.au/wp-content/uploads/2014/11/20141110\\_IndividualDeprivationMeasure.pdf](http://www.iwda.org.au/wp-content/uploads/2014/11/20141110_IndividualDeprivationMeasure.pdf).

<sup>34</sup> FUKUDA-PARR y GREENSTEIN, “How Should MDG... *op.cit.*

Al examinar la región latinoamericana y caribeña, ¿es posible confirmar alguna de las críticas mencionadas por Easterly?

Estas preguntas de investigación son abordadas mediante el análisis de datos estadísticos. Para medir el éxito como aceleración del progreso —ritmo al que se reduce la pobreza— se calculan las TACC utilizando los periodos 1980-1990<sup>35</sup>, 1990-2000, 1990-dato más reciente (DMR) y 2000-DMR. En segundo lugar, utilizando la TACC<sub>1990-DMR</sub> y la TACC<sub>2000-DMR</sub><sup>36</sup> se proyecta el valor de los dos indicadores para el año 2015. En tercer lugar, se indaga sobre los países que cumplirían las metas por medio de la tasa de crecimiento porcentual<sup>37</sup> (TCP) entre los datos de 1990 y las dos proyecciones de 2015. Este análisis se complementa evaluando la TCP en el periodo desde la adopción de los ODM (2000-2015). En cuarto lugar, se realiza un análisis de diferencias (cambios) porcentuales entre los datos de 1990-2015 y 2000-2015. Por último, se presentan los resultados del éxito experimentado en la región latinoamericana y caribeña para las metas 1.C y 7.A utilizando los indicadores positivos – población con acceso a agua potable e infraestructuras sanitarias, y población con más de 1,25 dólares (PPA) diarios.

Antes de presentar los resultados y análisis de las preguntas de investigación esbozadas anteriormente, es necesario abundar sobre los indicadores a utilizar. Además es necesario justificar por qué los dos indicadores seleccionados representan la pobreza desde el enfoque monetarista y de capacidades.

### **3.1. Meta 1.A: Reducir en un 50% la población con ingresos inferiores a 1,25 dólares (PPA) diario**

Existe una gran cantidad de definiciones de pobreza, aunque la gran cuestión es cómo medirla. Un individuo se encuentra en pobreza cuando presenta carencias que “limitan su posibilidad de satisfacer un conjunto de elementos básicos para el desarrollo de una vida plena en sociedad”<sup>38</sup>. La pobreza desde el enfoque monetario es entendida como la incapacidad de un individuo de alcanzar un nivel mínimo de utilidad. Para los defensores de este enfoque, la pobreza es conceptualizada como el ingreso o gasto menor a un monto establecido. Por lo tanto, indicadores basados en ingreso y/o consumo son generalmente utilizados para operacionalizar y cuantificar la pobreza monetaria. El utilitarismo asume que todo individuo es un ser racional, por lo que un indicador monetarista es una buena medida para presentar el nivel de pobreza de una población.

Para examinar la meta 1.A se utiliza el indicador de pobreza monetaria: proporción de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares diarios en paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2005<sup>39</sup>. Si bien la meta oficial fija el umbral de pobreza monetaria en 1,25 dólares, en este trabajo se considera que esta cantidad de ingresos es insuficiente para garantizar un

<sup>35</sup> Por la ausencia de datos fue imposible incluir este periodo en el análisis de la meta 7.C.

<sup>36</sup> TACC<sub>x-y</sub> se refiere a la tasa anual de crecimiento compuesto en el periodo desde el año X al año Y.

<sup>37</sup> También conocida como tasa de crecimiento de un periodo y tasa de cambio porcentual.

<sup>38</sup> BÉRGOLO, Marcelo, LEITES, Martín, y SALAS, Gonzalo, “Pobreza y Justicia Social: Concepto e Interrelaciones” *Revista Quantum* III, n° 2, 2010, p. 4-5.

<sup>39</sup> No se utilizaron las tasas de pobreza nacionales (canasta básica y mediana de ingresos) ya que se desvinculan de la medida de pobreza absoluta establecida por los ODM.



nivel de vida digno. Una gran parte de la población que se encuentra en pobreza monetaria con ingresos superiores al respectivo umbral quedan excluidos al haber fijado un indicador absoluto de pobreza para evaluar la meta 1.A de los ODM. Asimismo, quedan excluidos aquellos individuos que sufren la pobreza en dimensiones diferentes a la monetaria.

Para el Banco Mundial<sup>40</sup> todo aquel que sea incapaz de alcanzar un nivel de vida mínimo es considerado como pobre. Ahora bien, ¿es posible que la línea absoluta de pobreza fijada por este organismo permita a los individuos alcanzar un nivel de vida mínimo? Esta cantidad de ingresos es tan reducida que, en palabras de Julio Boltvinik<sup>41</sup>, reduce al ser humano a la categoría de animal “ya que en efecto ese ingreso alcanzaría, en el mejor de los casos, para mal alimentar a una persona, quedando todas las demás necesidades completamente insatisfechas”. Según el investigador, el utilizar unas medidas de ingreso con un umbral de pobreza tan bajo limita la capacidad de realmente conocer la cantidad real de personas en situación de pobreza. Aun reconociendo las limitaciones de este indicador, se utiliza para corroborar la meta acordada en la Cumbre del Milenio ya que es el indicador oficial de los ODM.

### **3.2. Meta 7.C: Reducir en un 50% la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento**

Según el enfoque de capacidades, un individuo se considera en pobreza si no tiene desarrolladas las capacidades que le brinden libertad garantizando su bienestar. “Las capacidades son aquellas habilidades básicas que la gente necesita para funcionar en su vida, y las características —o funcionalidades— son los medios a través de los cuales estas necesidades son efectivizadas”<sup>42</sup>. Amartya Sen argumenta que el poseer un bien no brinda información sobre lo que el individuo pueda hacer con ese bien. Además, realiza una crítica al enfoque monetarista de la pobreza al considerar que la utilidad experimentada por el uso de un bien se concentra en la reacción mental que percibe un individuo cuando utiliza el bien funcionalmente, y no en el uso de por sí. Si una persona es sumamente feliz pero es incapaz de satisfacer sus necesidades por medio de la funcionalidad de bienes, experimentará una alta utilidad mas no tendrá un alto nivel de calidad de vida<sup>43</sup>.

Diversos académicos e investigadores han realizado aportes a la operacionalización de las capacidades desde los argumentos teóricos de Sen y Martha Nussbaum, proponiendo indicadores y enumerando capacidades básicas<sup>44</sup>. Estos aportes han sido de utilidad para medir

<sup>40</sup> Banco Mundial, *World Development Report 1990: Poverty*, Washington DC, 1990, p. 26-27.

<sup>41</sup> BOLTVINIK, Julio, “Conceptos y Medición de la Pobreza. La Necesidad de Ampliar la Mirada” *Papeles de Población*, nº 038, 2003, p. 10.

<sup>42</sup> SPICKER, Paul, ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia y GORDON, David, *Pobreza: Un Glosario Internacional*, Buenos Aires, CLACSO-CROP, 2009, p. 59.

<sup>43</sup> SEN, Amartya, “Poor, Relatively Speaking”, *Oxford Economic Papers* 35, nº 2, 1983, p. 160.

<sup>44</sup> ALKIRE, Sabina y BLACK, Rufus, “A Practical Reasoning Theory of Development Ethics: Furthering the Capabilities Approach”, *Journal of International Development* 9, nº 2, 1997; DESAI, Meghnad, “Poverty and Capability: Towards an Empirically Implementable Measure”, en *Poverty, Famine and Economic Development*, Aldershot, Edward Elgar, 1995; NUSSBAUM, Martha, *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; ROBEYNS, Ingrid, “Sen’s Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities”, *Feminist Economics* 9, nº 2-3, 2003; CLARK, David A., “The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances”, Manchester, ESRC Global Poverty Research Group, 2005; ANAND, Paul et al., “The Development of Capability Indicators”, *Journal of Human Development and Capabilities* 10, nº 1, 2009.

capacidades a nivel individual y poder realizar análisis comparado. Nussbaum<sup>45</sup> identifica una lista de diez capacidades básicas<sup>46</sup> esenciales para que todo individuo tenga una vida digna. De no ser satisfechas estas capacidades básicas un individuo estaría viviendo en pobreza, privado de oportunidades para 'hacer' y 'ser' su voluntad.

Para examinar la meta 7.C se utilizan dos indicadores de pobreza desde el enfoque de capacidades: población sin acceso razonable a fuentes mejoradas de agua potable y población sin acceso a instalaciones sanitarias<sup>47</sup>. Para facilitar el análisis, los dos indicadores fueron transformados en un índice compuesto por medio de su media aritmética. Más que mostrar las capacidades de los individuos, estos indicadores muestran las deficiencias de los individuos en las áreas de salud y calidad de vida<sup>48</sup>.

Deficiencias en áreas vitales —como la salud, educación y calidad de vida— pueden ser consideradas como necesidades básicas insatisfechas para el ser humano. Para Sen<sup>49</sup> una capacidad básica es la habilidad de satisfacer ciertos funcionamientos elementales y crucialmente importantes hasta un cierto nivel. La relevancia de las capacidades básicas no es tanto en la clasificación de estándares de vida, sino en decidir un punto de ruptura en el análisis de la pobreza y otras privaciones<sup>50</sup>. Se podría entonces extrapolar que todo aquel que sea incapaz de desarrollar capacidades básicas tendrá una alta probabilidad de vivir en pobreza. Por lo tanto, a mayor satisfacción de necesidades básicas, menor será el nivel de pobreza según el enfoque de capacidades.

Sabina Alkire y Maria Emma Santos<sup>51</sup> argumentan a favor del uso de estos dos indicadores para representar la variable calidad de vida en el análisis de la pobreza desde el enfoque de capacidades. Aunque son medidas indirectas de funcionalidades, "estos [dos indicadores] son medios estrechamente relacionados con los fines que deberían facilitar. El acceso a agua potable sirve directamente para satisfacer las necesidades de hidratación e higiene – la higiene también se ve facilitada por el acceso a instalaciones sanitarias (...)". Abhijit Banerjee y Esther Duflo<sup>52</sup> argumentan que estos dos indicadores son "ejemplos de

<sup>45</sup> NUSSBAUM, Martha, *Crear Capacidades: Propuesta para el Desarrollo Humano*, Barcelona, Paidós, 2012.

<sup>46</sup> "Las capacidades básicas son las facultades innatas de la persona que hacen posible su posterior desarrollo y formación". *Ibidem.*, p. 43.

<sup>47</sup> Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO por sus siglas en inglés– el acceso razonable a agua potable se refiere a la proporción de la población a una cantidad adecuada de agua potable proveniente de una fuente mejorada como conexión en el domicilio, fuente pública, pozo protegido o mediante la recolección de agua de lluvia. Un acceso razonable es definido como la disponibilidad de al menos 20 litros de agua por persona al día, de una fuente mejorada dentro de un kilómetro de la vivienda del individuo considerado. El acceso a instalaciones sanitarias mejoradas –o de saneamiento–, se refiere a la proporción de la población con al menos un acceso adecuado a infraestructuras de evacuación de excrementos. Serán instalaciones mejoradas aquellas que sean capaces de prevenir el contacto humano, animal y de insectos con la excreta. Estas instalaciones referidas anteriormente van desde letrinas hasta inodoros con una conexión de alcantarillados; siempre y cuando estén correctamente construidas y en continuo mantenimiento. FAO. "Food Security Indicators." Naciones Unidas. Disponible en <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/> [Consultado el 13 de noviembre de 2014].

<sup>48</sup> ALKIRE, Sabina y SANTOS, Maria Emma, "Acute Multidimensional... *op.cit.*

<sup>49</sup> SEN, Amartya, *Inequality Re-Examined*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 45.

<sup>50</sup> SEN, Amartya, "The Standard of Living" en HAWTHORN, Geoffrey (ed.), *The Standard of Living: The Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 109.

<sup>51</sup> ALKIRE, Sabina y SANTOS, Maria Emma, "Acute Multidimensional... *op.cit.*, p. 16.

<sup>52</sup> BANERJEE, Abhijit V y DUFLO, Esther, *Repensar la Pobreza. Un Giro Radical en la Lucha Contra la Desigualdad*



inversiones en salud altamente efectivas". El acceso de la población en pobreza a agua potable e instalaciones sanitarias permitiría mejorar el rendimiento económico y en algunos casos salir de la trampa de la pobreza.

#### 4. Resultados

Para cuantificar el éxito de los ODM como aceleración del progreso en la reducción de la pobreza se calcularon las tasas de crecimiento anual de los indicadores. En esta investigación se utilizó la tasa anual de crecimiento compuesto (TACC) ya que permite calcular el ritmo promedio del crecimiento sin necesidad de tener en cuenta las observaciones anuales.

La fórmula utilizada para obtener el TACC fue la siguiente:

$$TACC_{\text{año inicial-año final}} = \left( \sqrt[n]{\frac{\text{Valor}_{\text{final}}}{\text{Valor}_{\text{inicial}}}} - 1 \right) \times 100$$

Donde  $n$  es el número de años considerado en el periodo concreto<sup>53</sup>. Es necesario tener presente que el valor de la TACC es una proyección del crecimiento promedio anual de los indicadores en el periodo. En la Tabla 1 se presentan las TACC de los dos indicadores en los cuatro periodos.

Para proyectar el dato de 2015 de los indicadores fue necesario partir del supuesto que el ritmo de crecimiento entre el dato más reciente (último dato disponible) y el 2015 mantendría la misma  $TACC_{1990-DMR}$  o  $TACC_{2000-DMR}$ . Se consideran como válidas las TACC de ambos periodos ya que si bien el periodo acordado en los ODM fue de 1990-2015, los objetivos se adoptaron en 2000. La fórmula utilizada para proyectar el dato de 2015 fue la siguiente:

$$\text{Proyección del dato de 2015} = DMR \times (1 + i)^n$$

Donde  $DMR$  hace referencia al dato más reciente,  $i$  se refiere al cociente de la TACC entre 100 y  $n$  hace referencia a la diferencia del número de años entre el DMR y el dato a proyectar (2015)<sup>54</sup> (tabla 1 en la siguiente página).

---

Global, Madrid, Taurus, 2011.

<sup>53</sup> Por ejemplo en el periodo 1980-1990 el valor de  $n$  es 10.

<sup>54</sup> Por ejemplo si el DMR es 2012 y se desea proyectar el dato de 2015 el valor de  $n$  es 3.

**Tabla 1: Tasa Anual de Crecimiento Compuesto (TACC) en hasta cuatro periodos temporales para los indicadores (1) población con ingresos inferiores a \$1,25 PPA y (2) población sin acceso a agua potable y sanitarios**

	Población con ingresos inferiores a \$1,25 PPA (2005) (%)				Población sin acceso a agua potable + sanitarios (%)		
	1980-1990	1990-2000	2000-DMR	1990-DMR	1990-2000	2000-DMR	1990-DMR
<b>América Latina y el Caribe</b>	-0,36	-1,18	-6,92	-4,5	-2,98	-3,29	-3,14
<b>Caribe</b>					-0,83	-0,43	-0,62
Antigua y Barbuda					-4,45	-4,47	-4,46
Aruba					-3,09	-4,65	-3,91
Bahamas					18,92	-12,94	0
Barbados					-6,99	-32,89	-21
Cuba					-4,72	-4,16	-4,43
Dominica					0	0,06	0,03
Granada					5,87	0	3,09
Haití					-0,2	-0,44	-0,33
Islas Caimán					-1,19	-2,16	-1,78
Islas Turcas y Caicos					34,17	0	16,97
Islas Vírgenes (EEUU)					0	0	0
Jamaica		-0,77			-0,11	-0,03	-0,07
Puerto Rico					0	0	0
República Dominicana		-7,37	-6,8	-7,07	-0,56	-0,05	-0,29
San Cristóbal y Nieves					11,16	-8,85	0,66
San Vicente y las Granadinas					-3,71	-2,05	-3,03
Santa Lucía					-1,14	-0,6	-0,85
Trinidad y Tobago					-1,6	-1,21	-1,39
<b>América Central y del Sur</b>					-3,18	-3,61	-3,41
Argentina		20,15	-10,97	1,89	-5,04	-8,39	-6,81
Belice		5,04			-4,61	-8,83	-6,85
Bolivia		17,76	-9,62	1,93	-2,02	-2,22	-2,12
Brasil	1,95	-4,13	-8,7	-6,44	-3,32	-3,32	-3,32
Chile		-7,88	-8,33	-8,12	-5,98	-13,33	-9,9
Colombia	-7,22	13,93	-9,17	-0,55	-1,97	-2,12	-2,05
Costa Rica	-3,27	-4,1	-11,13	-8	-2,91	-2,91	-2,91
Ecuador		5,68	-12,76	-7	-4,27	-7,27	-5,85
El Salvador		-2,44	-13,11	-8,69	-3,04	-2,92	-2,98
Guatemala		-7,67	1,37	-3,25	-3,03	-4,18	-3,64
Guyana		3,91			-0,91	-3,51	-2,6
Honduras		-8,83	-0,29	-4,86	-3,54	-5,17	-4,4
México	-9,06	-1,6	-5,78	-3,8	-3,57	-4,82	-4,23
Nicaragua		-7,66	-8,64	-7,99	-1,41	-1,22	-1,31
Panamá	8,35	-4,49	-9,83	-7,58	-2,76	-2,22	-2,48
Paraguay		20,4	-8,54	4,94	-4,62	-4,63	-4,63
Perú	-1,6	4,14	-11,49	-6,56	-2,18	-2,49	-2,34
Surinam					-1,24	-1,46	-1,38
Uruguay		2,37	-13,3	-1,97	-4,21	-12,14	-8,45
Venezuela		3,53	-7,08	0,29	-3,74	-2,4	-3,19

**Notas:**

1. Los datos son en su mayoría del año al que hace referencia o en su caso del año más cercano (+/- 5 años). De igual forma la TACC se calculó teniendo en consideración el periodo entre los datos disponibles.

2. Espacios en blanco hacen referencia a datos no disponibles

3. Al indicador de población sin acceso a agua potable y sanitarios no se le calcula el TACC para el periodo 1980-1990 debido a que no hay datos disponibles anterior a 1990.

**DMR:** Hace referencia al dato más reciente

**Fuente:** (FAO, 2013; Development Research Group of the World Bank, s/f) / Cálculos propios



En la Tabla 2 se presentan los resultados de las proyecciones del dato de 2015 para ambos indicadores. Además se comprueba la consecución de las metas por medio de la tasa de crecimiento porcentual (TCP) y se presentan los resultados del cambio en puntos porcentuales entre 1990-2015. La fórmula para obtener la TCP es la siguiente:

$$TCP = \left( \frac{Valor_{Final} - Valor_{Inicial}}{Valor_{Inicial}} \right) \times 100$$

Ahora bien, ¿Qué países de ALC cumplieron los dos objetivos analizados, utilizando indicadores negativos? ¿Es posible identificar la existencia de una aceleración del progreso en la reducción de la pobreza durante el transcurso del periodo 1990-2015? ¿Es posible identificar incongruencias en el grado de éxito experimentado por los países al realizar el análisis de aceleración del progreso y el análisis de crecimiento porcentual con los indicadores positivos? (Tabla 2 en la siguiente página).

**Tabla 2: Proyección del dato de 2015 utilizando las TACC de dos periodos para los indicadores de la meta 1.A y 7.C: TCP para corroborar cumplimiento de objetivo y presentación del cambio en puntos porcentuales**

	Población con ingresos inferiores a \$1,25 PPA (2005)								Población sin acceso a agua potable + sanitarios							
	2015 con TACC (1990-DMR) (%)				2015 con TACC (2000-DMR) (%)				2015 con TACC (1990-DMR) (%)				2015 con TACC (2000-DMR) (%)			
	2015	TCP 90-15	Meta	Cambio %	2015	TCP 90-15	Meta	Cambio %	2015	TCP 90-15	Meta	Cambio %	2015	TCP 90-15	Meta	Cambio %
<b>América Latina y el Caribe</b>	3,85	-68,38	+	-8,33	3,48	-71,47	+	-8,70	10,62	-54,99	+	-12,97	10,55	-55,26	+	-13,04
<b>Caribe</b>									21,70	-14,50	-	-3,68	21,86	-13,85	-	-3,51
Antigua y Barbuda									4,46	-68,05	+	-9,49	4,46	-68,06	+	-9,49
Aruba									1,92	-63,11	+	-3,28	1,86	-64,24	+	-3,34
Bahamas									2,00	0	-	0	1,00	-50,00	+	-1,00
Barbados									0,03	-99,72	+	-11,12	0,01	-99,88	+	-11,14
Cuba									5,88	-67,77	+	-12,37	5,95	-67,41	+	-12,30
Dominica									12,28	0,68	-	0,08	12,31	0,88	-	0,11
Granada									9,05	101,22	-	4,55	7,10	57,78	-	2,60
Haití									54,24	-7,84	-	-4,61	53,98	-8,27	-	-4,87
Islas Caimán									3,77	-32,70	-	-1,83	3,71	-33,73	-	-1,89
Islas Turcas y Caicos									55,20	3579,79	-	53,70	15,75	950,00	-	14,25
Islas Vírgenes (EEUU)									1,80	0	-	0	1,80	0	-	0
Jamaica									13,31	-1,75	-	-0,24	13,33	-1,61	-	-0,22
Puerto Rico									3,55	0	-	0	3,55	0	-	0
República Dominicana	1,81	-85,15	+	-10,35	1,82	-85,02	+	-10,34	17,84	-7,09	-	-1,36	18,01	-6,18	-	-1,19
San Cristóbal y Nieves									2,94	17,80	-	0,44	1,79	-28,28	-	-0,71
San Vicente y las Granadinas									11,26	-53,67	+	-13,04	12,20	-49,80	+	-12,10
Santa Lucía									19,81	-19,32	-	-4,74	20,01	-18,48	-	-4,54
Trinidad y Tobago									6,62	-29,60	-	-2,78	6,67	-29,06	-	-2,73
<b>América Central y del Sur</b>									9,86	-57,95	+	-13,59	9,78	-58,31	+	-13,68
Argentina	1,52	56,65	-	0,55	0,89	-8,66	-	-0,08	1,70	-82,86	+	-8,20	1,58	-83,99	+	-8,32
Belice									4,33	-83,02	+	-21,17	3,97	-84,42	+	-21,53
Bolivia	8,45	61,28	-	3,21	5,89	12,42	-	0,65	30,15	-41,52	-	-21,40	30,03	-41,75	-	-21,52
Brasil	3,07	-81,08	+	-13,16	2,85	-82,41	+	-13,38	9,61	-57,00	+	-12,74	9,61	-57,00	+	-12,74
Chile	0,59	-87,95	+	-4,32	0,59	-88,06	+	-4,32	0,92	-92,62	+	-11,58	0,79	-93,68	+	-11,71
Colombia	5,54	-11,97	-	-0,75	4,22	-32,92	-	-2,07	13,35	-40,41	-	-9,05	13,31	-40,58	-	-9,09
Costa Rica	1,05	-87,56	+	-7,40	0,95	-88,79	+	-7,50	4,40	-52,19	+	-4,80	4,40	-52,19	+	-4,80
Ecuador	3,18	-78,22	+	-11,41	2,62	-82,02	+	-11,97	6,01	-77,86	+	-21,14	5,66	-79,17	+	-21,49
El Salvador	1,93	-88,72	+	-15,14	1,66	-90,28	+	-15,41	17,86	-53,01	+	-20,14	17,90	-52,89	+	-20,10
Guatemala	12,00	-57,68	+	-16,36	14,47	-48,98	-	-13,89	11,21	-60,39	+	-17,09	10,96	-61,28	+	-17,34
Guyana									9,72	-42,49	-	-7,18	9,36	-44,61	-	-7,54
Honduras	13,50	-71,22	+	-33,41	16,29	-65,27	+	-30,62	12,74	-67,50	+	-26,46	12,33	-68,54	+	-26,87
México	2,90	-63,49	+	-5,05	2,73	-65,70	+	-5,22	8,79	-66,06	+	-17,11	8,58	-66,89	+	-17,32
Nicaragua	5,24	-83,99	+	-27,49	4,88	-85,09	+	-27,85	29,83	-28,12	-	-11,67	29,94	-27,85	-	-11,56
Panamá	3,15	-84,92	+	-17,74	2,92	-86,00	+	-17,97	15,65	-46,59	-	-13,65	15,81	-46,03	-	-13,49
Paraguay	3,50	233,44	-	2,45	2,32	120,77	-	1,27	16,85	-69,39	+	-38,20	16,84	-69,40	+	-38,21
Perú	2,36	-75,97	+	-7,45	2,00	-79,58	+	-7,81	19,60	-44,71	-	-15,85	19,48	-45,05	-	-15,97
Surinam									11,87	-25,34	-	-4,03	11,83	-25,57	-	-4,07
Uruguay	0,29	-40,40	-	-0,20	0,20	-58,77	+	-0,29	0,46	-89,00	+	-3,69	0,39	-90,67	+	-3,76
Venezuela	6,81	7,86	-	0,50	3,42	-45,73	-	-2,89	6,25	-55,51	+	-7,80	6,67	-52,52	+	-7,38

**Notas:**

1. Los datos son en su mayoría del año al que hace referencia o en su caso del año más cercano (+/- 5 años). De igual forma la TACC se calculó teniendo en consideración el periodo entre los datos disponibles.

2. Espacios en blanco hacen referencia a datos no disponibles

3. Al indicador de población sin acceso a agua potable y sanitarios no se le calcula el TACC para el periodo 1980-1990 debido a que no hay datos disponibles anterior a 1990.

**DMR:** Hace referencia al dato más reciente

**Cambio %:** Hace referencia al cambio en puntos porcentuales entre el dato de 1990 y los proyectados de 2015

**Meta:** El signo positivo (+) hace referencia al cumplimiento de la meta, mientras el signo negativo (-) hace referencia al no cumplimiento de la meta. Para decidir el cumplimiento de la meta se redondea al entero.

**Fuente:** (FAO, 2013; Development Research Group of the World Bank, s/f) / Cálculos propios

#### 4.1. Éxito como consecución de las metas 1.A y 7.C

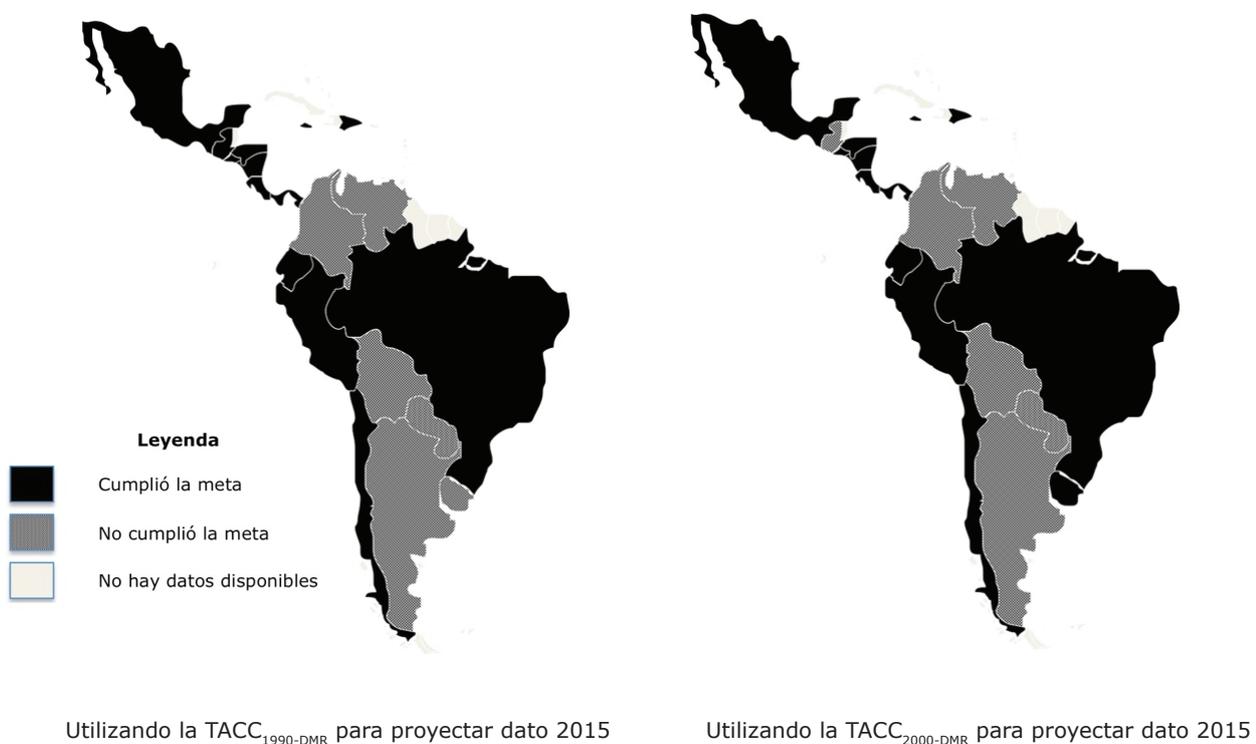
Los datos en la Tabla 2 confirman que la región de ALC progresó lo suficiente como para cumplir las metas 1.A y 7.C de los ODM. Sin embargo, hay que tener presente que los resultados de las proyecciones de los datos de 2015, de las TCP y de los cambios en puntos porcentuales entre 1990-2015 varían según el periodo de la TACC utilizado.

##### 4.1.1. Reducir a la mitad la proporción de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares (PPA)

Al utilizar la TACC<sub>1990-DMR</sub> la proporción proyectada de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares (PPA) en 2015 es de 3,9%, mientras que al utilizar la TACC<sub>2000-DMR</sub> la cifra se reduce a 3,5%. La TCP presenta una reducción del 68,4% de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares (PPA) al utilizar la TACC<sub>1990-DMR</sub>, mientras que la tasa de reducción aumenta a 71,5% al utilizar la TACC<sub>2000-DMR</sub>. Esto se explica ya que el ritmo de reducción de población sin acceso a 1,25 dólares diarios (PPA) en la región de ALC fue mayor en el periodo post 2000.

Sin embargo, la cantidad de países que cumplieron la meta es igual al utilizar la TACC<sub>1990-DMR</sub> y la TACC<sub>2000-DMR</sub> para proyectar el dato de 2015. El 66,7% de los países de la región latinoamericana y caribeña –12 de los 18 países de la muestra– cumplieron la meta 1.A. La única diferencia es que al utilizar la TACC<sub>1990-DMR</sub> Guatemala cumple el objetivo mientras que Uruguay no, y al utilizar la TACC<sub>2000-DMR</sub> Guatemala no cumple el objetivo mientras que Uruguay sí lo cumple (Ver Figura 1).

**Figura 1: Países de ALC que cumplieron la meta de reducir en un 50% la población con ingresos inferiores a \$1,25 PPA (2005)**



Los 12 países que lograron la meta al utilizar la  $TACC_{1990-DMR}$  presentan reducciones superiores a los 4,3 puntos porcentuales entre 1990-2015, mientras que los seis países que no lograron la meta, presentan cambios inferiores a los 0,7 puntos porcentuales. Ahora bien, al utilizar la  $TACC_{2000-DMR}$  para proyectar el dato de 2015 no es tan fácil identificar criterios determinantes entre los países que lograron la meta y los que no. Uruguay (-0,3%) presentó un menor éxito en términos de reducción de puntos porcentuales de pobreza monetaria que Colombia (-2,1%), Venezuela (-2,9%) y Guatemala (-13,9%) y, sin embargo, cumplió la meta 1.A de los ODM. Es decir, Colombia, Venezuela y Guatemala fueron más efectivos que Uruguay en la reducción de pobreza en términos agregados, mas no cumplieron con el objetivo 1.A de los ODM.

Según el dato de 2015 proyectado con la  $TACC_{1990-DMR}$ , Argentina, Bolivia, Paraguay y Venezuela aumentan la proporción de población sin acceso a los 1,25 dólares diarios (PPA). Sin embargo, al utilizar la  $TACC_{2000-DMR}$  solo Bolivia y Paraguay presentan un aumento en la proporción de población sin acceso. Según la TCP, El Salvador, Chile y Costa Rica presentaron las mayores tasas de reducción de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares (PPA) en ambas formas de proyectar el dato de 2015. Mientras que Honduras y Nicaragua presentaron las mayores reducciones en puntos porcentuales entre 1990 y el dato proyectado de 2015. Según la formulación de las metas oficiales de los ODM, El Salvador es el país con mayor éxito en términos de reducción de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares diarios (PPA). Ahora bien, ¿es más favorable que El Salvador haya reducido su pobreza monetaria en 15 puntos porcentuales o que Honduras y Nicaragua hayan reducido su pobreza en cifras superiores a 27,4 puntos porcentuales? Según los datos que arroja la muestra es posible considerar que la formulación de la meta 1.A y la utilización de un indicador negativo facilita que países con un menor porcentaje inicial de población en pobreza monetaria logren cumplir la meta. Esto ya lo confirmaba Easterly al considerar que la imparcialidad en la formulación del primer ODM perjudicó de antemano a África —la zona geográfica con mayor pobreza monetaria al inicio del periodo— ya que necesitará mucho más esfuerzo para lograr el objetivo que regiones con menores niveles de pobreza inicial.

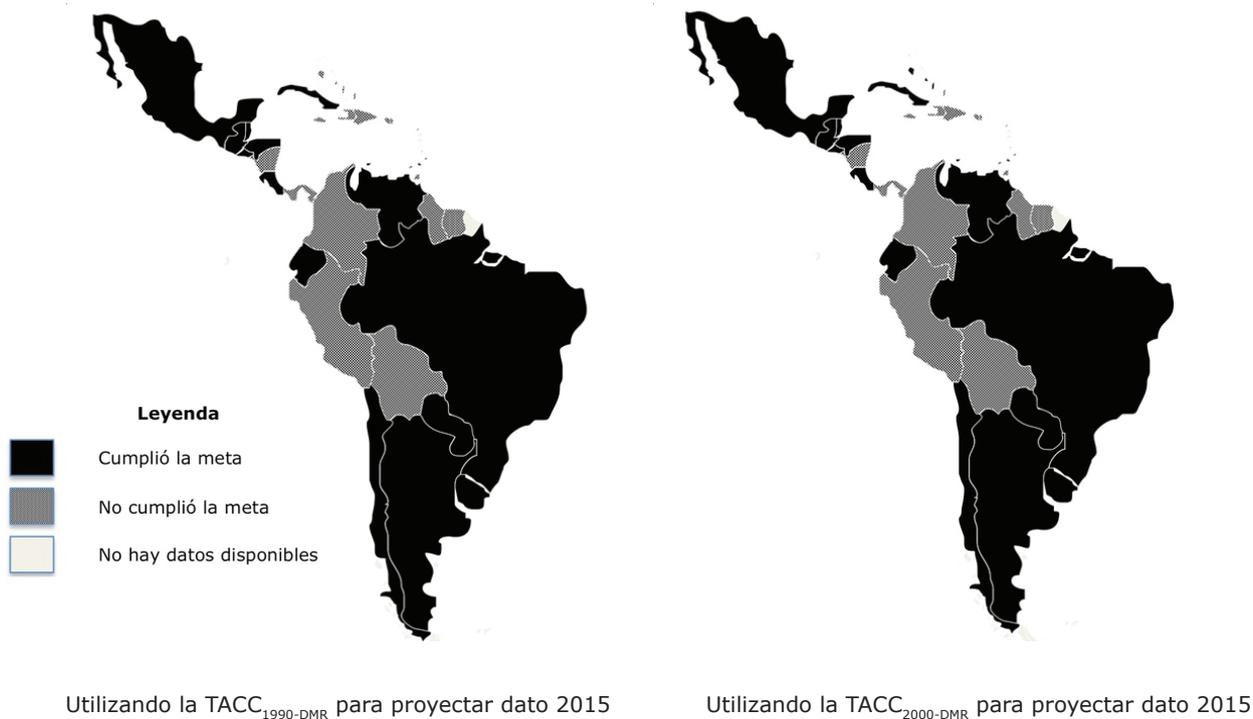
#### **4.1.2. Reducir a la mitad la proporción de población sin acceso a fuentes mejoradas de agua potable e instalaciones sanitarias**

En ALC la proporción proyectada de población sin acceso a agua potable y sanitarios en 2015 es de 10,6%. La TCP presenta una reducción del 55% de población sin acceso a agua potable y sanitarios entre 1990 y 2015. La reducción de población sin acceso a los servicios en la región fue similar al considerar la  $TACC_{1990-DMR}$  y la  $TACC_{2000-DMR}$  para proyectar el dato de 2015. La diferencia entre ambas TCP fue de 0,27%.

Al utilizar la  $TACC_{1990-DMR}$  un 47% de los países de la región latinoamericana y caribeña —18 de los 38 países de la muestra— cumplieron la meta 7.C. Mientras que esta cifra se eleva levemente hasta el 50% —19 países— al utilizar la  $TACC_{2000-DMR}$  para proyectar el dato de 2015. Bahamas es el único país que no habiendo logrado la meta al utilizar la  $TACC_{1990-DMR}$  logra la meta al utilizar el dato de 2015 proyectado con la  $TACC_{2000-DMR}$  (Ver Figura 2).



**Figura 2: Países de ALC que cumplieron la meta de reducir en un 50% la población con acceso a agua potable e instalaciones sanitarias**



Dominica, Granada, Islas Turcas y Caicos, y San Cristóbal y Nieves<sup>55</sup> son los únicos países que presentaron un aumento de población sin acceso a agua potable y sanitarios entre 1990-2015. Puerto Rico e Islas Vírgenes –territorios estadounidenses no incorporados y no soberanos- fueron los únicos que no presentaron cambios en las cifras entre 1990-2015, por lo tanto tampoco lograron la meta 7.C. Según la TCP, Barbados, Chile y Uruguay presentaron las mayores reducciones de población sin acceso a agua potable y sanitarios en ambos datos proyectados de 2015. Mientras que Paraguay y Honduras presentaron las mayores reducciones en puntos porcentuales entre 1990 y las proyecciones de 2015.

#### 4.2. Éxito como aceleración del progreso en la reducción de la pobreza

La segunda forma utilizada para evaluar el éxito en esta investigación fue la aceleración del ritmo de crecimiento de población sin acceso a agua potable y sanitarios, y de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares diarios (PPA). Para comprobar la aceleración del ritmo en que se redujo la población en pobreza monetaria y de capacidades se comparan las TACC en tres periodos. En primer lugar, se comparan las TACC del periodo 1980-1990 con las del periodo 1990-2000 y el periodo 2000-DMR<sup>56</sup>. El propósito es presentar si existe una aceleración en las TACC del periodo 1990-2000 y/o 2000-DMR en comparación con el periodo pre ODM (1980-1990). En segundo lugar, se comparan las TACC del periodo 1990-2000 con las del periodo

<sup>55</sup> Solo al utilizar la TACC<sub>1990-DMR</sub> para proyectar el dato de 2015.

<sup>56</sup> El dato más reciente del indicador de pobreza monetaria es en su mayoría 2012, y el del indicador de pobreza de capacidades es en la mayoría de los casos 2010. Esto es sin duda alguna una limitación de los ODM para el estudio, pero no dejan de ser los datos más recientes disponibles.

2000-DMR. El propósito es presentar si existe una aceleración del ritmo de reducción de la pobreza desde el acuerdo de los ODM en comparación con el periodo 1990-2000. Al utilizar los indicadores negativos existirá aceleración cuando las tasas de crecimiento presenten un valor inferior en el segundo periodo temporal al del primer periodo, y desaceleración cuando las tasas de crecimiento sean superiores en comparación a las del primer periodo (Ver Tabla 1).

#### **4.2.1. Aceleración del ritmo de crecimiento de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares (PPA)**

La mitad de los seis países donde fue posible calcular la TACC en el periodo 1980-1990, presentaron una aceleración del ritmo al que se reduce la población con ingresos inferiores a 1,25 dólares en el periodo 1990-2000 (Ver Tabla 1). Es decir, Brasil, Costa Rica y Panamá presentaron mayores tasas de reducción anual de pobreza monetaria en la primera década considerada en los ODM, en comparación con la década anterior. Ahora bien, cinco de los seis países con datos disponibles —un 83,3%— presentaron mayores tasas de reducción anual de pobreza monetaria en el periodo post 2000, en comparación con el periodo 1980-1990. A su vez la región latinoamericana y caribeña presentó una aceleración continua en la reducción anual de pobreza monetaria durante los tres periodos analizados —de -0,4% en el periodo 1980-1990, a -1,2% en el periodo 1990-2000, a -6,9% en el periodo post-2000—<sup>57</sup>.

De los 18 países que fue posible calcular la TACC en el periodo post-2000, 15 —un 83,3%— aceleraron su ritmo de reducción de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares en comparación con el periodo 1990-2000 (Ver Tabla 1). Es decir, solo Guatemala, Honduras y República Dominicana presentaron menores tasas de reducción anual de pobreza monetaria en el periodo post-2000, en comparación con la década anterior.

Estos resultados destacan otra de las críticas mencionadas al principio del texto, y es que los ODM se pactaron en 2000 pero se comenzaron a evaluar desde 1990. Es decir, son un indicio de que efectivamente la mayoría de los países de la región —con datos disponibles— aceleró el ritmo al que se redujo la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza monetaria después del acuerdo de la Declaración del Milenio<sup>58</sup> sobre las tendencias históricas (1980-1990) y sobre el periodo 1990-2000.

Es importante tener en cuenta ciertos elementos políticos, sociales y económicos determinantes que nos ayudan a entender por qué la utilización del periodo posterior a la Cumbre del Milenio —en lugar de la década de 1990— favorece la imagen de ALC en términos

<sup>57</sup> Los resultados al elevar la línea de pobreza absoluta a 2 dólares (PPA) presentan una realidad diferente para la región. Utilizando el periodo base de 1980-1990, la región presentó una desaceleración en la reducción anual de pobreza monetaria en el periodo 1990-2000 (la TACC cambió de -0,68% a -0,19%). Esto evidencia como la arbitrariedad en la fijación de una línea de pobreza absoluta puede alterar la perspectiva de éxito o fracaso de una región.

<sup>58</sup> Como argumentan Charles Kenny y Andy Sumner, es sumamente complicado comprobar un efecto causal en cadena que surja de un acuerdo internacional —como los ODM—, ocasionando un cambio en la política pública nacional de los países de renta baja con miras de alcanzar el acuerdo, y que a su vez produzca resultados en materia de desarrollo y reducción de pobreza. Sin embargo, Kenny y Sumner consideran que los ODM han jugado un papel principal en el aumento de los flujos de ayuda internacional, que a su vez ha mejorado los resultados del desarrollo de países de renta baja y ha reducido la pobreza. KENNY, Charles y SUMNER, Andy, "More Money or More Development: What Have the MDGs Achieved?," *Center for Global Development Working paper 278*, 2011: Disponible en [http://www.cgdev.org/sites/default/files/1425806\\_file\\_Kenny\\_Sumner\\_MDGs\\_FINAL.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/1425806_file_Kenny_Sumner_MDGs_FINAL.pdf) [Consultado el 5 de noviembre de 2014].



de reducción de la pobreza y cumplimiento del objetivo. En primer lugar, factores que tuvieron lugar en el periodo anterior al año 2000, y que elevaron las tasas de desigualdad, exclusión y pobreza. Entre estos: la crisis de la deuda, los ajustes estructurales motivados por las medidas neoliberales del Consenso de Washington, la privatización de servicios básicos para el bienestar, la racionalización de gastos, la inestabilidad política, la corrupción, los intereses de las elites gobernantes, etc. Asimismo, con el inicio del siglo XXI la región comenzó a experimentar otros elementos que facilitaron la reducción de la pobreza monetaria. Se inicia una época de aumento de la inversión en gasto social, de bonanza económica y que vino acompañada de la llegada de gobiernos progresistas<sup>59</sup>. Todo esto ayuda a explicar en parte los mejores resultados de la  $TACC_{2000-DMR}$  sobre la  $TACC_{1990-DMR}$  y, por ende, los mejores resultados de cumplimiento del objetivo y aceleración del ritmo de reducción de las tasas de pobreza al utilizar el periodo posterior a la adopción de los ODM para proyectar el dato de 2015.

#### **4.2.2. Aceleración del ritmo de crecimiento de población sin acceso a fuentes mejoradas de agua potable e instalaciones sanitarias**

Utilizando como base el periodo 1990-2000, 25 de los 38 países de la muestra —un 65,8%— aceleraron el ritmo de reducción de población sin acceso a agua potable ni sanitarios en el periodo post 2000. Mientras que 11 países —un 28,9%— desaceleraron su ritmo de reducción de población sin acceso a estos servicios en el periodo post 2000 y dos países —un 5,3%— no presentaron cambios en la totalidad del periodo. Al agrupar los países según su región geográfica, es posible confirmar que en promedio el Caribe desaceleró la reducción de población sin acceso a agua potable y sanitarios, mientras que la región de América Central y del Sur presentó una aceleración en la reducción de la tasa.

Estos resultados confirman que efectivamente la mayoría de los países de la región presentó una aceleración en el ritmo de reducción de población sin acceso a fuentes mejoradas de agua potable e instalaciones sanitarias después del acuerdo de la Declaración del Milenio sobre las tendencias del periodo 1990-2000.

#### **4.3. Éxito como crecimiento porcentual y como aceleración en el ritmo de reducción de pobreza utilizando indicadores positivos**

¿Es posible identificar incongruencias en el éxito experimentado por los países al realizar el análisis de aceleración del ritmo al que se reduce la pobreza y el análisis de crecimiento porcentual con los indicadores positivos? Para contestar esta pregunta se efectuó un análisis similar al realizado en las dos secciones anteriores pero analizando las TACC y TCP de los indicadores positivos. Con los resultados de la Tabla 3 es posible contrastar el éxito reflejado por los indicadores desde la presentación positiva y negativa de los mismos.

<sup>59</sup> Gobiernos de izquierda o centro-izquierda dirigieron países latinoamericanos por algún periodo desde 1990 en países como: Venezuela, Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Ecuador, Perú, Guatemala, Honduras y El Salvador.

**Tabla 3: Tasa Anual de Crecimiento Compuesto (TACC) y Tasa de Crecimiento Porcentual (TCP) en hasta cuatro periodos temporales para los indicadores (1) población con ingresos superiores a \$1,25 PPA y (2) población con acceso a agua potable y sanitarios: Balance alternativo con indicadores positivos**

	Población con ingresos superiores a \$1,25 PPA (2005)								Población con acceso a agua potable + sanitarios					
	TACC (%)				TCP (%)				TACC (%)			TCP (%)		
	80-90	90-00	00-DMR	90-DMR	80-90	90-00	00-DMR	90-DMR	90-00	00-DMR	90-DMR	90-00	00-DMR	90-DMR
<b>América Latina y el Caribe</b>	0,05	0,15	0,63	0,41	0,46	1,40	7,10	8,60	0,78	0,57	0,67	8,06	6,50	15,08
<b>Caribe</b>									0,27	0,13	0,20	2,73	1,42	4,19
Antigua y Barbuda									0,58	0,34	0,45	5,93	3,84	9,99
Aruba									0,15	0,15	0,15	1,48	1,61	3,11
Bahamas									-0,79	0,63	0	-6,12	6,52	0
Barbados									0,63	0,55	0,59	6,47	5,60	12,44
Cuba									0,82	0,42	0,61	8,56	4,73	13,70
Dominica									0	-0,01	-0,005	0	-0,06	-0,06
Granada									-0,34	0	-0,18	-2,72	0	-2,72
Haití									0,28	0,57	0,43	2,79	6,50	9,48
Islas Caimán									0,07	0,10	0,09	0,48	1,16	1,64
Islas Turcas y Caicos									-1,93	0	-1,04	-14,47	0	-14,47
Islas Vírgenes (EEUU)									0	0	0	0	0	0
Jamaica		0,60				5,56			0,02	0,01	0,01	0,17	0,06	0,23
Puerto Rico									0	0	0	0	0	0
República Dominicana		0,69	0,31	0,51		7,88	3,16	11,28	0,13	0,01	0,07	1,30	0,12	1,42
San Cristóbal y Nieves									-0,49	0,46	-0,02	-4,82	4,69	-0,36
San Vicente y las Granadinas									0,97	0,38	0,73	10,11	2,70	13,08
Santa Lucía									0,35	0,16	0,25	3,51	1,79	5,37
Trinidad y Tobago									0,15	0,10	0,12	1,55	1,09	2,65
<b>América Central y del Sur</b>									0,81	0,60	0,70	8,45	6,81	15,84
Argentina		-0,47	0,38	-0,02		-4,13	3,84	-0,44	0,44	0,35	0,39	4,44	3,88	8,49
Belice		-0,58				-3,43			1,22	1,04	1,13	12,89	12,07	26,51
Bolivia		-2,84	2,91	-0,17		-22,83	25,83	-2,89	1,81	1,35	1,57	19,61	15,88	38,60
Brasil	-0,34	0,63	0,87	0,73	-3,00	7,20	7,18	14,90	0,80	0,52	0,65	8,24	5,89	14,62
Chile		0,29	0,15	0,22		2,89	1,36	4,29	0,64	0,51	0,57	6,57	5,74	12,69
Colombia	0,94	-1,45	1,40	0,04	10,83	-12,34	14,88	0,70	0,51	0,42	0,46	5,22	4,72	10,18
Costa Rica	0,36	0,31	0,49	0,39	3,33	3,16	4,46	7,76	0,26	0,18	0,22	2,59	2,04	4,68
Ecuador		-0,53	1,89	0,51		-6,71	20,54	12,46	1,25	1,04	1,14	13,18	12,01	26,77
El Salvador		0,40	1,36	0,90		4,10	12,90	17,53	1,52	0,93	1,21	16,29	10,75	28,79
Guatemala		1,91	-0,36	1,10		23,13	-2,17	20,46	1,00	0,86	0,93	10,46	9,85	21,34
Guyana		-0,39				-1,92			0,18	0,55	0,42	1,08	6,19	7,34
Honduras		4,15	0,07	2,41		56,41	0,58	57,32	1,80	1,41	1,59	19,49	16,66	39,39
México	1,08	0,13	0,36	0,24	5,54	1,40	3,64	5,10	1,02	0,80	0,91	10,66	9,21	20,85
Nicaragua		2,61	1,55	2,26		22,94	6,35	30,74	0,90	0,63	0,76	9,40	7,11	17,18
Panamá	-1,25	0,86	1,21	1,02	-14,03	8,94	11,41	21,36	0,97	0,55	0,75	10,11	6,23	16,97
Paraguay		-0,67	0,60	-0,10		-7,11	5,51	-2,00	3,87	1,82	2,84	46,16	19,71	74,97
Perú	0,14	-0,51	1,05	0,46	1,73	-2,99	11,00	7,67	1,03	0,84	0,93	10,84	9,64	21,53
Surinam									0,23	0,23	0,23	1,37	2,58	3,98
Uruguay		-0,02	0,04	0,01		-0,24	0,42	0,18	0,15	0,19	0,17	1,51	2,11	3,65
Venezuela		-0,29	0,64	-0,02		-3,48	3,25	-0,34	0,51	0,24	0,39	5,18	1,66	6,92

**Notas:**

1. Los datos son en su mayoría del año al que hace referencia o en su caso del año más cercano (+/- 5 años). De igual forma la TACC se calculó teniendo en consideración el periodo entre los datos disponibles.
2. Espacios en blanco hacen referencia a datos no disponibles
3. Al indicador de población sin acceso a agua potable y sanitarios no se le calcula el TACC para el periodo 1980-1990 debido a que no hay datos disponibles anterior a 1990.

**DMR:** Hace referencia al dato más reciente

**Fuente:** (FAO, 2013; Development Research Group of the World Bank, s/f) / Cálculos propios



#### **4.3.1. Población con ingresos superiores a 1,25 dólares diarios (PPA)**

Entre 1990 y el dato más reciente, la región de ALC presentó una TCP de 8,6% de población con ingresos superiores a 1,25 dólares diarios. Los dos países que más destacan por sus tasas de crecimiento son Honduras con una TCP de 57,3% y Nicaragua con una TCP de 30,7%. Mientras que Argentina, Bolivia, Paraguay y Venezuela presentaron TCP negativas, ya que su población con ingresos superiores a la línea de pobreza monetaria se redujo entre 1990 y el dato más reciente (Ver Tabla 3).

Ahora bien, ¿cómo son los resultados en términos del éxito como aceleración del progreso en la reducción de las tasas de pobreza monetaria al utilizar indicadores positivos? En la primera década considerada en los ODM, solo Brasil y Panamá presentaron una aceleración en las tasas de crecimiento de población con ingresos superiores a 1,25 dólares diarios, utilizando como base la década de 1980-1990. Utilizando como base el periodo 1980-1990, cinco de los seis países con datos disponibles presentaron una aceleración en las tasas de crecimiento anual de población con ingresos superiores a 1,25 dólares diarios en el periodo post 2000. En términos regionales y utilizando el periodo base de 1980-1990, la región latinoamericana y caribeña presentó una leve aceleración en su tasa de crecimiento anual de población con ingresos superiores a la línea de pobreza monetaria en el periodo 1990-2000 (la TACC paso de 0,05% a 0,15%). De igual forma la región aceleró su tasa de crecimiento anual de población con ingresos superiores a la línea de pobreza monetaria en el periodo post 2000 (0,6%).

Al utilizar indicadores positivos, se confirma que la mayoría de los países de la muestra —un 72,2%— presentó una aceleración en el crecimiento de la tasa de población con ingresos superiores a 1,25 dólares diarios después del acuerdo de la Declaración del Milenio sobre las tendencias históricas (1980-1990) y sobre el periodo 1990-2000.

Los únicos dos países que presentaron una incongruencia en el éxito experimentado al utilizar un indicador positivo o negativo fueron Chile y Nicaragua. De haber presentado una aceleración en las TACC entre el periodo 1990-2000 y post 2000 al utilizar el indicador negativo, pasaron a presentar una desaceleración en las TACC al utilizar el indicador positivo de pobreza monetaria. Estos resultados reflejan que en la región latinoamericana y caribeña la crítica sobre la arbitrariedad en la selección de indicadores realizada por Easterly, solo perjudica a dos países en términos del éxito como aceleración entre el año inicial 1990 y el dato más reciente.

Sin embargo, las incongruencias se amplifican drásticamente al utilizar indicadores positivos para cuantificar éxito como consecución de la meta. Entre el periodo 1990-DMR, una docena de países había reducido en más de un 50% la proporción de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares diarios (indicador negativo). Mientras que en ese mismo periodo solo un país aumentó en más de un 50% la proporción de población con ingresos superiores a 1,25 dólares diarios (indicador positivo). La selección de indicadores y fijación de los objetivos, favoreció arbitrariamente a algunos países y perjudicó a otros en términos del éxito como consecución de la meta. Es decir, en este caso la crítica de Easterly se reafirma con los datos exhibidos por la región latinoamericana y caribeña.

### 4.3.2. Población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable e instalaciones sanitarias

Entre 1990 y el dato más reciente, la región de ALC presentó una TCP de 15,08% de población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable e instalaciones sanitarias. Paraguay es el país que más destaca por su TCP de 74,97%. Es decir, entre 1990 y 2010 Paraguay aumentó la proporción de población con acceso a agua potable y sanitarios en casi tres cuartas partes. Bolivia y Honduras también sobresalen con TCP cercanas al 40%. Dominica, Granada, Islas Turcas y Caicos, y San Cristóbal y Nieves presentaron TCP negativas, ya que su población con acceso a los servicios se redujo entre 1990 y el dato más reciente.

Ahora bien, ¿cómo son los resultados en términos del éxito como aceleración en las tasas de crecimiento de población con acceso a fuentes de agua potable y sanitarios al utilizar indicadores positivos? En el periodo post 2000 nueve países —un 23,7%— presentaron una aceleración en las tasas de crecimiento de población con acceso a fuentes de agua potable y sanitarios, utilizando como base la década 1990-2000. Mientras que 27 países —un 71%— presentó una desaceleración en las tasas de crecimiento y los restantes dos países —un 5,3%— no exhibieron cambios en los datos durante la totalidad del periodo.

Al agrupar los países según su región geográfica, es posible confirmar que en promedio el Caribe como la región de América Central y del Sur presentó una desaceleración en las tasas de crecimiento de la población con acceso a agua potable y sanitarios. En el periodo 1990-2000 la TACC de la región fue de 0,78% y se redujo a 0,57% en el periodo post-2000.

Aquí también es posible observar incongruencias al utilizar indicadores positivos o negativos para cuantificar éxito como aceleración del progreso en reducir la pobreza y como consecución de la meta. Mientras que utilizando el indicador negativo 25 países presentaron una aceleración del ritmo de reducción de población sin acceso a agua potable y sanitarios, al utilizar el indicador positivo solo nueve presentaron una aceleración en las tasas de crecimiento de población con acceso a los servicios.

Las incongruencias se evidencian también al utilizar indicadores positivos para cuantificar éxito como consecución de la meta. Entre el periodo 1990-DMR, catorce países redujeron en más de un 50% la proporción de población sin acceso a fuentes de agua potable e instalaciones sanitarias —indicador negativo—; mientras que en ese mismo periodo solo un país aumentó en más de un 50% la proporción de población con acceso a los servicios —indicador positivo—. Nuevamente se evidencia la crítica de Easterly de cómo por el simple hecho de utilizar un indicador positivo o negativo los resultados de éxito experimentado en la región latinoamericana y caribeña —entendido como aceleración o crecimiento porcentual— pueden presentar resultados muy distintos.

### Conclusión

Es posible confirmar que efectivamente la fijación de metas y el uso de ciertos indicadores afectan al éxito mostrado por un país o región favoreciendo arbitrariamente a algunos y perjudicando a otros. Para llegar a esta conclusión se realizaron tres análisis del éxito experimentado en hasta 38 países de la región: (1) éxito como consecución de las metas oficiales de los ODM; (2) éxito como aceleración del progreso en la reducción de las tasas de



pobreza; y (3) éxito al utilizar los indicadores positivos.

Para realizar el primer análisis se proyectaron los datos de 2015 para los dos indicadores de pobreza considerados en el artículo, utilizando las tasas anuales de crecimiento compuesto en los periodos 1990-DMR y 2000-DMR. Al calcular la tasa de crecimiento porcentual entre 1990 y 2015 se confirmó que la región cumplió las metas 1.A y 7.C, reduciendo la población en pobreza monetaria extrema en más del 68% y la población sin acceso a fuentes de agua potable y sanitarios en un 55%.

Al utilizar las tasas de crecimiento del periodo post 2000 para proyectar el dato de 2015, doce países cumplieron la meta 1.A y diecinueve la meta 7.C, mientras que al utilizar las tasas de crecimiento del periodo 1990-2000 un país menos cumplió la meta 7.C y la misma cantidad de países cumplió la meta 1.A. Los resultados demuestran que las TACC luego de la firma de la Declaración del Milenio no solamente son mayores a las tasas de crecimiento de la década anterior, sino que de continuar permitirían —según las proyecciones— que Uruguay cumpla la meta 1.A y Bahamas la meta 7.C. Sin embargo, de continuar con la tasa de crecimiento en el periodo post 2000 Guatemala no cumpliría la meta 1.A, mientras que sí la cumpliría de continuar con la tasa de crecimiento del periodo 1990-2011.

Al realizar el segundo análisis se confirmó que la mayoría de países —sobre el 83%— presentaron una aceleración del ritmo en que se redujo la población con ingresos inferiores a 1,25 dólares diarios en el periodo post 2000 sobre las tendencias históricas [1980-1990] y sobre el periodo 1990-2000. Asimismo, la mayoría de los países —sobre el 65%— aceleraron su ritmo de reducción de población sin acceso a fuentes mejoradas de agua potable y equipamientos sanitarios en el periodo post 2000 sobre las tendencias del periodo 1990-2000.

Del tercer análisis con indicadores positivos hay que destacar varios resultados. Al utilizar indicadores negativos para cuantificar éxito como consecución de la meta entre el periodo 1990-DMR, una docena de países había cumplido la meta 1.A; mientras que al utilizar el indicador positivo solo un país aumentó en más de un 50% la proporción de población con ingresos superiores a 1,25 dólares diarios. Además, al utilizar el indicador negativo entre 1990 y el dato más reciente catorce países habían cumplido la meta 7.C; mientras que al utilizar el indicador positivo solo un país aumentó en más de un 50% la proporción de población con acceso a fuentes de agua potable e instalaciones sanitarias. Es decir, al utilizar los indicadores negativos los resultados del éxito como aceleración del ritmo al que se reduce la pobreza presentan una imagen más favorable para la región latinoamericana y caribeña, en comparación con los resultados del éxito como consecución de metas.

Sin duda alguna la región de América Latina y el Caribe fue exitosa en términos de la consecución de objetivos 1.A y 7.C, y en la aceleración del ritmo de reducción de población con ingresos inferiores a 1,25 dólares diarios y sin acceso a agua potable y sanitarios. Ahora bien, los resultados no fueron tan favorables al utilizar indicadores positivos para cuantificar el éxito. La mayoría de países de la región solo fueron exitosos en acelerar el crecimiento de las tasas de población con ingresos superiores a la línea de pobreza monetaria entre el periodo 1990-2000 y post 2000. Mientras que la mayoría de países no fueron exitosos en acelerar el crecimiento de población con acceso a los servicios. El éxito como consecución de

las metas también se vio mermado al utilizar indicadores positivos en comparación con el uso de indicadores negativos. Honduras fue el único que presentó tasas de crecimiento porcentual de población con ingresos superiores a 1,25 dólares diarios mayores al 50% entre el periodo 1990-DMR, mientras que Paraguay fue el único que presentó tasas de crecimiento porcentual de población con acceso a agua potable y sanitarios mayores al 50%.

Cuando los datos oficiales de 2015 se publiquen será posible confirmar los resultados de los análisis realizados en este artículo. Además, extrapolando esta metodología a nivel regional y a las otras metas de los ODM, será posible confirmar qué regiones presentan un mayor éxito ante la pobreza al utilizar los análisis alternativos de aceleración del ritmo de reducción de tasas de pobreza, consecución de las metas al utilizar indicadores positivos y aceleración en el crecimiento de las tasas de población por encima del nivel de la pobreza.

En la agenda post 2015 es necesario visualizar la pobreza como un problema multidimensional. La población en pobreza carece de ingresos, por lo que indicadores de pobreza monetaria son útiles para presentar una parte de sus carencias. Sin embargo, hay muchas otras dimensiones que no se consideran al cuantificar la pobreza solo como insuficiencia de ingreso. El Índice de Pobreza Multidimensional y la Medida de Privación Individual son avances hacia la conceptualización multidimensional de la pobreza, que permiten cuantificar una versión 'más real' de la pobreza mundial. Indicadores multidimensionales de este estilo deben incorporarse en la cuantificación de la pobreza, ya que la meta debe ser erradicar la pobreza pero no solo monetaria sino en todas sus facetas. ●

### Bibliografía

- ALKIRE, Sabina, y Black, Rufus. "A Practical Reasoning Theory of Development Ethics: Furthering the Capabilities Approach." *Journal of International Development* 9, nº 2, 1997, ps. 263-79.
- ALKIRE, Sabina, y SANTOS, Maria Emma. "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries.", Human Development Research Paper, 2010 ps.1-142. Disponible en [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP\\_2010\\_11.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_11.pdf).
- ANAND, Paul, HUNTER, Graham, CARTER, Ian, DOWDING, Keith, GUALA, Francesco, y VAN HEES, Martin. "The Development of Capability Indicators." *Journal of Human Development and Capabilities* 10, nº 1, 2009, ps. 125-52.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *United Nations Millenium Declaration*. Disponible en <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.
- BANCO MUNDIAL, *World Development Report 1990: Poverty*, Washington DC, Banco Mundial, 1990.
- BANCO MUNDIAL, *Global Monitoring Report. MDGs and the Environment: Agenda for the Inclusive and Sustainable Development*, Washington DC, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2008: Disponible en <http://go.worldbank.org/EC08XQ49Y0>.
- BANCO MUNDIAL, *World Development Indicators*, Washington DC, 2014: Disponible en <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2014-book.pdf>.
- BANERJEE, Abhijit V, y DUFLO, Esther, *Repensar La Pobreza. Un Giro Radical en la Lucha Contra la Desigualdad Global*, Madrid, Taurus, 2011, [Traducido por F. Javier Mato Díaz]
- BÉRGOLO, Marcelo, LEITES, Martín y SALAS, Gonzalo. "Pobreza y Justicia Social: Concepto e Interrelaciones" en *Revista Quantum* III, nº 2, 2010, ps. 4-25.
- BOLTVINIK, Julio. "Conceptos y Medición de la Pobreza. La Necesidad de Ampliar la Mirada" en *Papeles de Población*, nº 038, 2003, ps. 9-25.



- CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010.
- CEPAL, "Reporte de Avance en el ODM 1 en América Latina y el Caribe. La Erradicación de la Pobreza Extrema y del Hambre y la Generación de Empleo Productivo y decente para todos: Una Tarea Urgente." Disponible en <http://www.eclac.cl/MDG/noticias/paginas/2/40012/ODM1.pdf>.
- CIMADAMORE, Alberto D., DEACON, Bob, GRØNMO, Sigmund, KOEHLER, Gabriele, LIE, Gro Therese, O'BRIEN, Karen, ORTÍZ, Isabel, POGGE, Thomas, y ST. CLAIR, Asunción, «Poverty and the Millennium Development Goals (MDGs): A Critical Assessment and a Look Forward», *CROP Poverty Brief*, Enero 2013, nº 13. Disponible en <http://www.crop.org/ViewFile.aspx?id=423>.
- CLARK, David A., *The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances*, Manchester, ESRC Global Poverty Research Group, 2005. Disponible en <http://economics.ouls.ox.ac.uk/14051/1/gprg-wps-032.pdf>.
- DESAI, Meghnad, "Poverty and Capability: Towards an Empirically Implementable Measure" en *Poverty, Famine and Economic Development*, Aldershot, Edward Elgar, 1995, ps. 185-204.
- DEVELOPMENT COOPERATION DIRECTORATE, «The OECD and the Millennium Development Goals.», s/f. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/mdg>
- DEVELOPMENT RESEARCH GROUP OF THE WORLD BANK, "PovcalNet: The on-line Tool for Poverty Measurement", s/f, Disponible en <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>
- EASTERLY, William, "How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa" *Brookings Global Economy & Development*, Working Paper 14, 2007. Disponible en [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2007/11/poverty\\_easterly/11\\_poverty\\_easterly.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2007/11/poverty_easterly/11_poverty_easterly.pdf).
- EASTERLY, William, "How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa" en *World Development* 37, nº 1, ps. 26-35.
- FAO, *Food Security Indicators*, Naciones Unidas, 2013. Disponible en <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/>.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, NACIONES UNIDAS y BANCO MUNDIAL, *Un Mundo Mejor para todos. Consecución de los Objetivos de Desarrollo Internacional*. Disponible en [http://paris21.org/sites/default/files/bwa\\_s.pdf2000](http://paris21.org/sites/default/files/bwa_s.pdf2000).
- FUKUDA-PARR, Sakiko, "Millennium Development Goals: Why They Matter" en *Global Governance* 10, nº 4, 2004, ps. 395-402.
- FUKUDA-PARR, Sakiko, y GREENSTEIN, Joshua, "How Should MDG Implementation Be Measured: Faster Progress or Meeting Targets", *Working Paper*, International Policy Center for Inclusive Growth, Mayo, nº 63, 2010, ps. 1-25.
- FUKUDA-PARR, Sakiko, GREENSTEIN, Joshua y STEWART, David, "How Should MDG Success and Failure Be Judged: Faster Progress or Achieving the Targets?" en *World Development* 41, 2013, ps. 19-30.
- KENNY, Charles, y SUMNER, Andy, "More Money or More Development: What Have the MDGs Achieved?", *Center for Global Development Working paper* 278, 2011. Disponible en [http://www.cgdev.org/sites/default/files/1425806\\_file\\_Kenny\\_Sumner\\_MDGs\\_FINAL.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/1425806_file_Kenny_Sumner_MDGs_FINAL.pdf).
- KLASEN, Stephan, y LANGE, Simon, "Getting Progress Right: Measuring Progress Towards the MDGs against Historical Trends." *Courant Research Centre Discussion Paper* 87, 2011. Disponible en [http://www2.vwl.wiso.uni-goettingen.de/courant-papers/CRC-PEG\\_DP\\_87.pdf](http://www2.vwl.wiso.uni-goettingen.de/courant-papers/CRC-PEG_DP_87.pdf)
- MANNING, Richard, "Using Indicators to Encourage Development: Lessons from the Millennium Development Goals." *DIS Report* 2009, 01, 2009. Disponible en <http://www.oecd.org/site/progresskorea/44117550.pdf>.
- NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010: Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/38496/2009-696-ODM-7-completo.pdf>.
- NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Progreso de América Latina y el Caribe Hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para Lograrlos con Igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/39991/>

- ODM el Progreso de América Latina.pdf.
- NACIONES UNIDAS, *Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post-2015 y Río+20*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.
- NACIONES UNIDAS, *Indicadores de los Objetivos de desarrollo del Milenio. Portada Oficial de la ONU para los Indicadores de los ODM*. Disponible en <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.
- NACIONES UNIDAS, "Podemos Erradicar la Pobreza. Objetivos de Desarrollo del Milenio y Más Allá de 2015.". Disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>.
- NUSSBAUM, Martha, *Crear Capacidades: Propuesta para el Desarrollo Humano*, Barcelona, Paidós, 2012.
- NUSSBAUM, Martha, *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- ROBEYNS, Ingrid, "Sen's Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities" en *Feminist Economics* 9, nº 2-3, 2003, ps. 61-92.
- SAHN, David E., y STIFEL, David C., "Progress toward the Millennium Development Goals in Africa" en *World Development* 31, nº 1, 2003, ps. 23-52.
- SANAHUJA, José A., "Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cooperación Sur-Sur: Actores y Políticas de la Ayuda al Desarrollo en América Latina y el Caribe" en *Pensamiento Iberoamericano* 8, 2011, ps. 195-222.
- SANAHUJA, José A., "Las Nuevas Geografías de la Pobreza y la Desigualdad y las Metas de Desarrollo Global Post-2015" en MESA, Manuela (ed.), *El Reto de la Democracia en un Mundo en Cambio: Respuestas Políticas y Sociales. Anuario 2013-2014*, CEIPAZ, 2014, ps. 61-100. Disponible en <http://www.ceipaz.org/images/contenido/Anuariocompleto.pdf>.
- SEN, Amartya, "Poor, Relatively Speaking." *Oxford Economic Papers* 35, nº 2, 1983, ps. 153-69.
- SEN, Amartya, "The Standard of Living." en HAWTHORN, Geoffrey (ed.), *The Standard of Living: The Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- SEN, Amartya, *Inequality Re-Examined*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- SPICKER, Paul, ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia, y GORDON, David. *Pobreza: Un Glosario Internacional*, Buenos Aires, CLACSO-CROP, 2009.
- VANDEMOORTELE, Jan. «Advancing the Global Development Agenda Post-2015: Some Thoughts, Ideas and Practical Suggestions.» *Background Paper prepared for the Experts Group Meeting to support the advancement of the Post-2015 UN Development Agenda*, 2012. Disponible en [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/jan\\_vandemoortele\\_Aug.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/jan_vandemoortele_Aug.pdf).
- WISOR, Scott, BESSELL, Sharon, CASTILLO, Fatima, CRAWFORD, Joanne, DONAGHUE, Kieran, HUNT, Janet, JAGGAR, Alison, LIU, Amy, y POGGE, Thomas, *The Individual Deprivation Measure. A Gender-Sensitive Approach to Poverty Measurement*, Australia, International Women's Development Agency, 2014. Disponible en [http://www.iwda.org.au/wp-content/uploads/2014/11/20141110\\_IndividualDeprivationMeasure.pdf](http://www.iwda.org.au/wp-content/uploads/2014/11/20141110_IndividualDeprivationMeasure.pdf)

# La Unión Europea y el papel de los gobiernos locales en la futura agenda de desarrollo post-2015

**SERGIO OLIETE JOSA Y FRANCESC MAGRINYÀ TORNER\***

## RESUMEN

El periodo para el cual fueron definidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha coincidido con un aumento sustancial de los apoyos de la Unión Europea a las reformas de descentralización iniciadas a mediados de los años 90. Este impulso obedece a dos grandes propósitos de la cooperación internacional: contribuir a la mejora de la gobernanza democrática local, aumentando el control y la participación ciudadana, y facilitar el acceso de la población de manera más eficiente y eficaz a los servicios básicos. En este contexto, al hacer balance de los ODM, diversos autores defienden que la contribución de los gobiernos locales ha sido determinante. Este artículo analiza cómo ha sido la evolución de las políticas de ayuda de la Unión Europea en relación a la descentralización y las implicaciones que estos apoyos han podido tener en materia de realización de los ODM. En este proceso, la cooperación realizada a través de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil ha desempeñado una importante labor en la configuración de un sistema de ayuda multinivel y ha contribuido a una progresiva integración de la dimensión urbana y del enfoque territorial en las políticas de ayuda europeas.

## PALABRAS CLAVE

Descentralización; Unión Europea; Objetivos de Desarrollo del Milenio; gobiernos locales; post-2015.



## TITLE

The European Union and the role of local governments in the future post-2015 development agenda

## ABSTRACT

The period for which the Millennium Development Goals (MDGs) were defined has coincided with a substantial increase in EU support to decentralization reforms initiated in the mid-90s. This intensification aims at two major goals of the international cooperation: to contribute to the improvement of local democratic governance, by increasing accountability and citizen participation, and to provide the population with a more effective and efficient access to basic services. In this context, upon evaluating MDGs progress, several authors argue that the contribution of local governments has been crucial. This papers looks at the evolution of the European Union aid policies in relation to decentralization and the implications that this support may have had on achieving the MDGs. In this process, the cooperation undertaken by local governments and civil society organizations has played an important role in shaping a multi-level support system and has contributed to the gradual incorporation of the urban dimension and the territorial approach in the European aid policies.

## KEYWORDS

Decentralization; European Union; Millennium Development Goals; local governments; post-2015.

## \*Sergio OLIETE

**JOSA**, Ingeniero de Caminos por la Universidad Politécnica de Cataluña y Urbanista por l'Université de Montréal. Funcionario de la Comisión Europea, actualmente trabaja en la Delegación de la Unión Europea en Camerún.

## Francesc MAGRINYÀ

**TORNER**, Ingeniero de Caminos por la Universidad Politécnica de Cataluña y Doctor en Urbanismo por l'École Nationale des Ponts et Chaussées y Paris I Sorbonne. Profesor de urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña. Es coordinador del Grupo de Investigación EXIT-UPC.

Este artículo se publica bajo la única responsabilidad de sus autores. Su contenido no refleja necesariamente la opinión de la Comisión Europea.

## Introducción: Los gobiernos locales: actor fundamental en la realización de los ODM

La literatura sobre el rol de la descentralización en el desarrollo humano en el espacio local es significativa, pero siguen persistiendo lagunas y falta de consenso sobre su transposición al mundo real<sup>1</sup>. La producción académica centrada en los procesos de descentralización en América Latina y España es igualmente rica. En ella destacan autores como José Arocena<sup>2</sup>, Antonio Vázquez-Barquero<sup>3</sup>, Sergio Boisier<sup>4</sup> y Francisco Alburquerque<sup>5</sup>. Todos ellos comparten una misma preocupación en torno a los vínculos entre la descentralización, el desarrollo económico local y la globalización. En este contexto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se erigen en instrumentos clave de lucha contra la pobreza. Este artículo se interesa por las contribuciones sobre descentralización y desarrollo en países poco industrializados y con bajos Índices de Desarrollo Humano (IDH), y particularmente en África subsahariana.

Catherine Boone defiende que la descentralización en los países en desarrollo ha existido siempre y ha sido utilizada como estrategia política del gobierno central para controlar a las poblaciones periféricas<sup>6</sup>. Diversos autores, como Siegmund Schmidt<sup>7</sup> y Patrick Heller<sup>8</sup>, se preguntan si las estructuras políticas centrales también han sido capaces de adaptarse al nuevo escenario de descentralización y mantener su red de poder en el ámbito municipal o si, por el contrario, la descentralización ha transferido realmente una parte del poder a los actores locales. Patrick Heller y Joel Samoff<sup>9</sup> usan los términos descentralización democrática o descentralización política para enfatizar que esta reforma del sector público no es un proceso meramente normativo, sino que incorpora una lógica de inclusión y de participación. Según Heller, la descentralización democrática es ante todo un proyecto político que implica una redistribución del poder —la facultad de adoptar decisiones vinculantes sobre la asignación de recursos públicos— tanto verticalmente, mediante la participación ciudadana, como horizontalmente, ampliando el ámbito de la toma de decisiones colectivas. Para Philip Mawhood<sup>10</sup>, la descentralización implica una transferencia de autoridad política y competencias

<sup>1</sup> LOCAL DEVELOPMENT INTERNATIONAL LLC, *The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases*, Study for the UK Department for International Development (DFID), Nueva York, 2013, p.45.

<sup>2</sup> AROCENA, José, "Globalización, Integración Y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual" en *Revista Persona y Sociedad*, ILADES, Santiago, Chile, abril, 1997.

<sup>3</sup> VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio, "Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis" en *Universitas Forum*, Vol. 1, nº 2, Mayo 2009.

<sup>4</sup> BOISIER, Sergio, "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?" en *Revista de la Cepal*, nº 86, Agosto, 2005, ps. 47-62.

<sup>5</sup> ALBURQUERQUE, Francisco, "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina" en *Revista de la Cepal*, nº 82, Abril, 2004, ps. 157-171.

<sup>6</sup> BOONE, Catherine, *Political topographies of the African state: Territorial authority and institutional choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

<sup>7</sup> SCHMIDT, Siegmund, *Is Small Beautiful? The Significance of Decentralisation and Local Self-Government in the Context of Recent Processes of Democratisation in Africa*, Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Formas Tradicionales y Contemporáneas de Participación Local y Auto-gobierno en África, Fundación Konrad Adenauer, 1996, ps 31-53.

<sup>8</sup> HELLER, Patrick, "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre" en *Politics & Society*, Vol. 29, nº 1, 2001, ps. 131-163.

<sup>9</sup> SAMOFF, Joel, "Decentralisation. The Politics of Interventionism" en *Development and Change*, Volume 21, Issue 3, 1990, ps. 513-530.

<sup>10</sup> MAWHOOD, Philip, "Decentralisation: the Concept and the Practice" en MAWHOOD, Philip (ed.), *Local Government in the Third World: the Experience of Decentralisation in Tropical Africa*, Chichester, Nueva York, 1983, ps. 1-25.



desde los niveles superiores del sistema político-administrativo a los niveles inferiores de los poderes públicos. Desde esta misma perspectiva, Paul Smoke<sup>11</sup> aborda la descentralización en su sentido fiscal, y la entiende como una distribución de responsabilidades financieras entre los niveles superiores y centrales de gobierno y los niveles inferiores territoriales, siendo esencial que estos últimos tengan la capacidad de generar ingresos propios y una autonomía de decisión sobre el uso de los fondos. Jesse Ribot<sup>12</sup> va más allá y analiza los efectos de la descentralización sobre la democracia local y el reconocimiento de la ciudadanía. Richard Crook<sup>13</sup> hace hincapié en los beneficios materiales de la representación local. En definitiva, según Mawhood, Ribot y Crook las reformas que impulsan la descentralización, ya sea democrática o administrativa, mejoran la eficiencia y la equidad. De este modo, se espera que los responsables políticos locales sean capaces descifrar y responder mejor a las necesidades locales, ya sea porque están físicamente cerca de la población y tienen el mandato de trabajar por el interés general —en el caso de la descentralización administrativa—, o bien porque tienen que rendir cuentas a su electorado —en el caso de la descentralización democrática—.

Las reformas políticas para impulsar la descentralización fueron introducidas en muchos países en desarrollo a partir de mediados de los años 80 como consecuencia del fracaso del estado centralizado y del modelo de desarrollo impuesto, pero igualmente por el nacimiento de formas más democráticas de gobierno<sup>14</sup>. Es en este contexto que esta reforma del sector público se convierte en una de las condicionalidades de los donantes multilaterales y bilaterales. Según Annik Osmont<sup>15</sup>, el fracaso de los primeros programas de ajuste estructural, iniciado en la segunda mitad de los años 80, es considerado por los organismos internacionales como una consecuencia de la habilidad de los gobiernos centrales para eludir y alterar los compromisos contraídos. Ante esta situación las agencias de desarrollo apuestan por políticas neoliberales como una manera de reforzar otros socios públicos y privados más manejables. Para Maurice Engueleguele<sup>16</sup> la descentralización es parte de la estrategia de la comunidad internacional para luchar contra el modelo de estado neo-patrimonial que describe Jean-François Médard<sup>17</sup> para el caso africano. Engueleguele afirma que, para justificar las condiciones de la ayuda ligadas a la descentralización, los donantes han venido utilizando un discurso basado, por un lado, en la supuesta eficacia y eficiencia de los actores locales —gracias a su proximidad con la población— y, por el otro, en la idea de que la participación ciudadana y la democracia local tienen efectos positivos para la gobernabilidad nacional. Sin embargo, para Jean Du

<sup>11</sup> SMOKE, Paul, "Local Revenues Under Fiscal Decentralization in Developing Countries" en INGRAM, Gregory K. y YU-HUNG Hong (ed.), *Fiscal Decentralization and Land Policies*, MA: Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2008, ps. 38-68.

<sup>12</sup> RIBOT, Jesse C., *Choice, Recognition and the Democracy Effects of Decentralization*, The Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD), Working Paper nº 5, Visby, 2011.

<sup>13</sup> CROOK, Richard C., "Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations" en *Public Admin. Dev.* nº 23, 2003, ps. 77-88.

<sup>14</sup> SCHMIDT, Siegmund, *Is Small Beautiful?... op.cit.*, p. 31.

<sup>15</sup> OSMONT, Annik (1995), *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Karthala, París, 1995, ps. 165-167.

<sup>16</sup> ENGUELEGUELE, Maurice, «Démocratie locale» et élections municipales au Cameroun, Ponencia presentada en la Conferencia "Gouverner les sociétés africaines, acteurs et institutions", Centro de Estudios sobre el África Negra, Facultad de Ciencias Políticas de Burdeos, ps 20-21.

<sup>17</sup> MÉDARD, Jean-François, "L'État néopatrimonial en Afrique noire" en MÉDARD, Jean-François (dir.), *États d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Karthala, París, 1991, ps. 323-353.

Bois de Gaudusson y Médard<sup>18</sup> esta búsqueda de la reducción de las responsabilidades del estado no implica necesariamente una "des-patrimonialización" sino que, por el contrario, puede originar a nivel local una reproducción de la personalización del poder y la acumulación de recursos. Rémy Prud'homme<sup>19</sup> nos recuerda que no existe una receta única para apoyar los procesos de descentralización, y que los métodos aplicados en según que países pueden ser contraproducentes en otros. Para Leonardo Romeo<sup>20</sup> el monopolio de iniciativa de los gobiernos centrales y las motivaciones políticas de los actores locales son factores inevitables que las agencias de desarrollo deben de tener en cuenta cuando diseñan sus apoyos a la descentralización. A pesar de ello, se puede obtener un efecto catalizador si se formulan partiendo de una mejor comprensión de la economía política de las reformas y en base a una mayor apropiación y autonomía por parte de las autoridades locales y la sociedad civil.

Los ODM, adoptados en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas del año 2000, expresan el compromiso de la comunidad internacional con la reducción de la pobreza. La mayoría de los ODM dependen directa o indirectamente de la disponibilidad de infraestructuras y de la apropiada prestación de servicios básicos. Las reformas que impulsan la descentralización hacen que los gobiernos locales asuman cada vez más competencias en relación a los servicios públicos. Según David Satterthwaite, *et al.*<sup>21</sup>, es más probable que se alcancen los ODM allá donde los gobiernos locales tienen la competencia y la capacidad de cumplir con sus responsabilidades y donde los ciudadanos son capaces de exigir transparencia y rendición de cuentas a las autoridades. Es más, para Satterthwaite *et al.*, el progreso que se aprecia en determinados países en el logro de la mayoría de los ODM se justifica más por el buen funcionamiento de los gobiernos locales que por la existencia de campañas o políticas nacionales diseñadas especialmente para ello. Contrariamente, la falta de recursos humanos y financieros en el seno de los gobiernos locales podría ayudar a explicar el fracaso de muchos países para cumplir los ODM.

Philip Amis<sup>22</sup> propone un simple cuadro para ilustrar los vínculos y relaciones entre los ODM y las funciones de los gobiernos locales. Este cuadro indica que, mientras que los gobiernos locales están involucrados en la prestación directa de gran parte de los ODM, también tienen un papel en el apoyo indirecto y/o algún tipo de relación con la mayoría de los ODM.

<sup>18</sup> DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean y MÉDARD, Jean-François, "La crise permanente de l'Etat et la recherche difficile de nouveaux modes de régulation" en DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean y MÉDARD, Jean-François (dir.), *L'Etat en Afrique : entre le global et le local*, Afrique Contemporaine, n° 199, La Documentation Française, 2001, p. 11.

<sup>19</sup> PRUD'HOMME, Rémy, "The dangers of decentralization" en *World Bank Research Observer*, Vol. 10, n° 2, 1995, ps. 201-220.

<sup>20</sup> ROMEO, Leonardo G., *Decentralizing for Development: The developmental potential of local autonomy and the limits of politics-driven decentralization reforms*, The Swedish International Center for Local Democracy (ICLD), Working Paper n° 11, Visby, 2012, ps.17-18.

<sup>21</sup> SATTERTHWAITE, David, BARTLETT, Sheridan, CABANNES, Yves, y BROWN, Donald, *Getting the Engagement of Local Institutions in the UN Development Agenda Post 2015*, International Institute for Environment and Development, Human Settlements Working Paper Series, Poverty Reduction in Urban Areas-39, 2013, p. 1.

<sup>22</sup> AMIS, Philip, "Local Government: How does it fit into the Post 2015 MDG Agenda?" en *Commonwealth Journal of Local Governance*, n° 13/14, 2013, p. 6.



**Figura 1. El papel de los gobiernos locales en el alcance de los ODM**

Prestación / ODM	Bomberos y policía	Residuos sólidos	Vialidad	Educación primaria	Agua y saneamiento	Salud primaria	Salud pública	Urbanismo y uso del suelo	Desarrollo económico
ODM/sector	Bomberos y policía	Basuras	Carreteras	Educación primaria	Agua y saneamiento	Salud primaria	Salud pública	Ordenamiento urbano	Desarrollo económico
1. Pobreza	##	#	##	##	##	##		##	##
2. Educación primaria			#	###	#	#		#	
3. Igualdad de género	##			##			##		
4. Mortalidad infantil		##	##	##	##	###	##	#	
5. Salud materna	#	#	##	#	##	###	#		
6. VIH/Sida, Malaria		##		#	##	###	#	#	
7. Agua y saneamiento	#	##	###	#	###	#	##	###	#
8. Partenariado global									#

Leyenda: ### Prestación directa, ## Prestación indirecta, # Algún tipo de relación

Ante estas relaciones aparentes entre los ODM y las competencias de los gobiernos locales en materia de cobertura social y servicios básicos, cabe preguntarse si existe una correlación entre el buen funcionamiento de la administración local y el nivel de consecución de los ODM. Sin embargo, esta correspondencia es difícil de cuantificar. Al problema de la precisión de los datos a causa de unos métodos de colecta basados casi exclusivamente en unos sistemas nacionales de estadística poco fiables, se unen las carencias metodológicas de los ODM, que hacen que determinados buenos resultados puedan ser cuestionados. Por un lado, Satterthwaite *et al.*<sup>23</sup> plantean que existe un problema de linealidad al evaluar el progreso de los países, al presuponerse implícitamente que el alcance de la mitad de la meta implica que se ha hecho la mitad del trabajo. La realidad es que, a medida que un país se acerca al objetivo fijado, los problemas que restan son cada vez más difíciles de resolver. Además, los ODM no tomaron en cuenta explícitamente el nivel en que los diferentes países se encontraban cuando comenzaron. Esto tiene su lado positivo, dado que al haber un punto de partida inferior es más fácil que los progresos sean visibles, pero también impone una mayor presión a los países que tienen que hacer frente a problemas de pobreza más severos. Por otro lado, los ODM no están detallados a nivel subnacional y, en consecuencia, a partir de ellos no es posible identificar eventuales bolsas de pobreza o desigualdades que hayan podido irse incrementando durante todos estos años. De igual manera, tampoco sería factible hacer estudios sobre la evolución local de los ODM en función de los cambios dados en el marco institucional local. Así, los indicadores de los ODM son el resultado de la agregación

<sup>23</sup> SATTERTHWAITE, David, *et al.*, *Getting the Engagement... op.cit.*, p. 16.

de promedios, lo que ha ocultado las desigualdades internas de los países causadas por la extrema pobreza, la ubicación geográfica o la marginación.

Thierry Paulais<sup>24</sup> argumenta que, de hecho, la agilización del cumplimiento de los ODM pretendida por la agenda para la eficacia de la ayuda tiene efectos contraproducentes en lo que respecta a la descentralización. Según este autor, la idea que subyace en la Declaración de París es la de incrementar la ayuda hacia los gobiernos centrales, para que los ministerios de tutela mejoren los sectores verticales, como la educación y la salud, pero esto se hace en detrimento de enfoques territoriales y aumenta la dependencia de las autoridades locales hacia su gobierno central. Además, para François Vaillancourt y François Yatta<sup>25</sup>, los donantes, para alcanzar a los más pobres, tienden a introducir mecanismos de ayuda paralelos a través de la sociedad civil que no necesariamente contribuyen reforzar las instituciones locales.

En conclusión, si el desarrollo es en última instancia una cuestión local, parece paradójico que la formulación y el seguimiento de los ODM estén poco adaptados a las necesidades de los actores locales. Al igual que ocurrió con otros actores también relevantes para los procesos de desarrollo, esta desatención podría explicarse como consecuencia del marco intergubernamental en el que se acordaron los ODM y de un proceso *top-down* en su implementación. La actual definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus instrumentos, que se prevé sustituyan a los ODM a partir de 2015, presenta entonces una nueva oportunidad para que exista una mayor consideración hacia los actores locales en la implementación, monitoreo y evaluación de la ayuda.

## 1. La evolución del reconocimiento de los gobiernos locales por parte de la Unión Europea

En las últimas tres décadas, la descentralización ha pasado de ser una temática secundaria de la ayuda europea a tener cada vez mayor importancia. Los fondos de la Unión Europea destinados al desarrollo en su dimensión local han sido en su mayoría canalizados mediante dos grandes dispositivos de cooperación: por un lado, se han utilizado instrumentos geográficos como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) o los incluidos en el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD)<sup>26</sup> y, por el otro, la ayuda ha sido implementada mediante programas temáticos como el llamado "Los actores no estatales y las autoridades locales en el desarrollo". Este último se basa esencialmente en la financiación de subvenciones escogidas mediante convocatorias abiertas, y pretende contribuir a los ODM a través de la intervención de las ONG europeas para el desarrollo (ONGD), los gobiernos locales, y el fortalecimiento de la sociedad civil en los países beneficiarios. En el marco de los instrumentos geográficos, un gran número de documentos estratégicos nacionales y regionales de la cooperación de la Unión Europea incluyen programas directa o indirectamente relacionados con la descentralización y la gobernanza local. Destacan, por ejemplo, los programas

<sup>24</sup> PAULAIS, Thierry, *Financing Africa's Cities: The Imperative of Local Investment*, Banco Mundial, Washington DC, 2012, p. 111.

<sup>25</sup> VAILLANCOURT, François y YATTA, François, "Chapitre Afrique" en *Le financement des collectivités locales: Les défis du 21ème siècle. Deuxième rapport mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale, United Cities and Local Governments-UCLG*, Barcelona, 2010.

<sup>26</sup> Ver: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_en.htm) [Consultado el 26 de mayo de 2014].



URB-AL<sup>27</sup>, ASIA-URBS y MED-URBS de cooperación descentralizada, orientados al impulso de políticas públicas en América Latina, Asia y el Mediterráneo respectivamente, y el Programa Participativo de Mejora de Barrios Marginales<sup>28</sup> coordinado por ONU-Habitat en los países África-Caribe-Pacífico (ACP).

La contribución financiera de la Unión Europea relacionada con el apoyo directo a los procesos de descentralización se incrementó de casi cero en el año 2000 a unos 100 millones de euros al año en 2012<sup>29</sup>. El apoyo directo a la descentralización se ha centrado principalmente en África subsahariana, con el 74% de los fondos, y en particular en un subconjunto de países de África francófona donde las reformas de descentralización se encuentran en las primeras etapas. En estos datos no se considera el apoyo indirecto a la descentralización que se implementa a través de proyectos sectoriales, normalmente de mejora de los servicios sociales —salud, educación, agua y saneamiento, etc.—. Pese a este crecimiento, en el período 2000-2009, menos de 800 millones de euros fueron destinados a apoyos directos a la descentralización, lo que representa menos del 2% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) europea y una ínfima parte de los recursos destinados al sector público en los países en desarrollo.

Desde sus inicios, los apoyos a la descentralización de la Unión Europea han partido de la constatación de que los objetivos de la cooperación con los países en desarrollo se materializan a nivel local. Sin embargo, el reconocimiento del valor político de los gobiernos locales en el desarrollo local y la gestión de recursos ha sido el fruto de un largo proceso. Primero, respecto al valor de que sus dirigentes sean elegidos por las urnas como catalizadores del propio proceso de democratización; y en segundo lugar, por tener una ventaja comparativa en la prestación de servicios. Esta respuesta tardía se podría explicar por la presencia de cierto sesgo ideológico por el cual se opta por esquivar al gobierno central y se confía la prestación de servicios sociales a otros actores, sin discernir entre los que son públicos y los que son privados. Otra interpretación, quizás más plausible, estaría ligada a la complejidad del propio proceso de construcción europea, en el que la cooperación al desarrollo no puede ser ajena a las numerosas tradiciones institucionales de sus estados miembros y a los intereses en juego de los diferentes actores de la cooperación. La Comisión Europea ha tenido dificultad para establecer una política que acomode la diversidad de puntos de vista sobre el papel de Europa en el mundo y que tenga en cuenta el arraigo de la cooperación descentralizada<sup>30</sup>.

Como explican José Antonio Sanahuja y Francisco Javier Verdes-Montenegro<sup>31</sup>, es en la búsqueda de la mejora de la eficacia de la ayuda, y en consecuencia con la introducción

<sup>27</sup> Ver: <http://www.urb-al3.eu> [Consultado el 5 de octubre de 2014].

<sup>28</sup> Ver: <http://unhabitat.org/initiatives-programmes/participatory-slum-upgrading/> [Consultado el 5 de octubre de 2014].

<sup>29</sup> TIDEMAND, Per et al., *Thematic global evaluation of the Commission support to decentralisation processes*, Particip GmbH on behalf of the European Commission, Bruselas, 2012, p. ii.

<sup>30</sup> Se usa en este artículo el concepto de cooperación descentralizada en su sentido amplio, es decir el que hace referencia al conjunto de actores locales y que incluye el conjunto de gobiernos locales, regionales y las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>31</sup> SANAHUJA PERALES, José Antonio y VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J., "La política de desarrollo de la Unión Europea y la división del trabajo: implicaciones para la cooperación descentralizada" en MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA PERALES, José Antonio (coord.), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2012, ps. 35-68.

de los principios de división del trabajo y de complementariedad entre los donantes de la Unión Europea, como se toma conciencia de la importancia de la gobernanza multinivel, lo que permite la emergencia de actores más diversos que intervienen a diferentes escalas. En un contexto internacional marcado por la adopción de los ODM y por la implementación de la agenda de eficacia de la ayuda, la Unión Europea adopta una serie de documentos de orientación programática que permiten iniciar un proceso de reconocimiento de los actores locales en el desarrollo. Destacan en primer lugar el "Consenso Europeo para el Desarrollo" (2005)<sup>32</sup>, la "Comunicación sobre la Coherencia de las políticas en favor del desarrollo" (2005)<sup>33</sup> y el "Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo" (2007)<sup>34</sup>. A éstos siguen, en 2007, una resolución del Parlamento Europeo llamada "Entidades locales y cooperación al desarrollo" y, en 2008, la comunicación "Autoridades Locales: actores para el desarrollo"<sup>35</sup> y la "Carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza democrática local y a la descentralización"<sup>36</sup>. Estos documentos sientan las bases para establecer las orientaciones y las modalidades de la cooperación descentralizada y en favor de los actores locales. Con el fin de materializar estos principios, la Comisión Europea decide promover entre 2010 y 2011 el llamado Diálogo Estructurado<sup>37</sup>, que pretende debatir cómo las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las autoridades locales deben participar de manera más eficaz en la implementación de las políticas de cooperación al desarrollo europeas. Este periodo coincide con las declaraciones internacionales de Accra (2008)<sup>38</sup> y de Busan (2011)<sup>39</sup> sobre la eficacia de la ayuda, que confirman el principio por el cual el desarrollo es un proceso que debe implicar a todas las familias de actores y que reconocen el valor añadido específico de las autoridades locales.

En 2009, el objetivo principal de erradicar la pobreza fue codificado como ley básica europea en el Tratado de Lisboa, implicando a la Unión Europea y a sus estados miembros en la lucha contra la pobreza a nivel mundial. Desde entonces, todas las políticas que conforman la acción exterior, y no solo la política de ayuda al desarrollo, deben contribuir de manera coherente a la reducción de la pobreza. En este contexto, la política de desarrollo europea se revisa y se revalida en 2011, en el llamado Programa para el Cambio<sup>40</sup> promovido por la

<sup>32</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea: Consenso europeo sobre el desarrollo*, DO C 286E, 23 de noviembre de 2006, ps. 507-508.

<sup>33</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Bruselas, COM(2005)0134final, 12 de abril de 2005.

<sup>34</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*, Bruselas, COM(2007) 72 final, 28 de febrero de 2007.

<sup>35</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Autoridades Locales: actores para el desarrollo*, Bruselas, COM(2008) 626 final, 8 de octubre de 2008.

<sup>36</sup> UNIÓN EUROPEA, *La Carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza democrática local y a la descentralización*, Estrasburgo, Jornadas Europeas del Desarrollo, noviembre de 2008.

<sup>37</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Declaración final del diálogo estructurado*, Budapest, 19 de mayo de 2011.

<sup>38</sup> OCDE, *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra, 2005 y 2008*. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>, [Consultado el 26 de mayo de 2014].

<sup>39</sup> 40 FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA, *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Disponible en [http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME\\_DOCUMENT-FINAL\\_ES.pdf](http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf) [Consultado el 26 de mayo de 2014].

<sup>40</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico*



Comisión Europea y que se nutre de todos los documentos mencionados anteriormente.

Este proceso de reconocimiento de los actores descentralizados como agentes de desarrollo se concretiza en 2012 con una comunicación de la Comisión Europea sobre las OSC<sup>41</sup> y en 2013 con la definición de una política de ayuda al desarrollo en materia de autoridades locales y descentralización, plasmada en una comunicación denominada "Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo"<sup>42</sup>:

"La descentralización es intrínsecamente una cuestión política que afecta a la organización general del estado. Obedece al propósito de lograr una mayor eficacia, igualdad y cohesión social, y la decisión de impulsarla compete exclusivamente a cada Estado soberano. [...] El apoyo de la UE a los procesos de descentralización estará basado, fundamentalmente, en la comprensión de la economía política de las reformas en relación con los activos territoriales. Además, el apoyo de la UE a la descentralización debería centrarse en el establecimiento de un entorno jurídico y normativo propicio para la descentralización y en el desarrollo institucional y de las capacidades, para que las autoridades locales disfruten de un grado de autonomía suficiente para cumplir sus funciones según lo dispuesto en la ley."

Este cambio de paradigma del modo en el que la Unión Europea desea fomentar el papel de los gobiernos locales coincide en el tiempo con una serie de acontecimientos de gran importancia para el futuro la ayuda oficial al desarrollo. Por un lado, los países pertenecientes a la ACP están finalizando el ejercicio de la programación de la cooperación con la Unión Europea hasta al año 2020 y paralelamente, la Comisión Europea está definiendo una estrategia y elaborando los nuevos programas temáticos para el período 2014-2020. No obstante, el gran reto se centra en la definición de la Agenda de Desarrollo Post-2015, tras la finalización del Programa de Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## **2. La emergencia de la dimensión urbana y el enfoque territorial en las políticas de ayuda europeas**

Siendo hoy en día las ciudades los principales catalizadores del crecimiento y el desarrollo de un país, su gestión eficiente y sostenible representa probablemente uno de los grandes desafíos de nuestro siglo. Al analizar el papel de los gobiernos locales en relación con los ODM es preciso tener presente el fenómeno mundial de urbanización. Efectivamente, desde la formulación original de los ODM a inicios de la década del 2000, en los países en desarrollo se ha amplificado el proceso de urbanización y el crecimiento, tanto de las grandes metrópolis

---

y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*, Bruselas, COM(2011) 637 final, 13 de octubre 2011.

<sup>41</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores*, COM(2012) 492 final, Bruselas, 12 de septiembre de 2012.

<sup>42</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo*, COM(2013) 280 final, Bruselas, 15 de mayo de 2013.

como el de las ciudades secundarias<sup>43</sup>. Esta coyuntura hace que los gobiernos locales sean en pura lógica más relevantes en la prestación de servicios urbanos. Hoy en día se estima que una de cada siete personas en el mundo vive en un asentamiento informal<sup>44</sup>. Ante esta situación, la comunidad internacional hace mayor énfasis en la pobreza urbana como un problema de desarrollo, lo cual hace de los gobiernos locales un actor ineludible. Como destaca ONU-Habitat, el logro de los ODM puede resultar mucho más difícil en las áreas urbanas<sup>45</sup> ya que, ante el fenómeno de urbanización acelerada, existen cada vez más desigualdades y problemas sociales, una mayor vulnerabilidad ante los desastres naturales y un aumento de las dificultades para prestar los servicios básicos.

Para Satterthwaite *et al.*<sup>46</sup>, uno de los grandes defectos de los ODM es el de no haber sido capaces de reflejar las particularidades de la pobreza en el medio urbano. Por ejemplo, en el caso de la meta 7.D, que busca que en el 2020 se haya mejorado de forma significativa la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios marginales, aunque la meta ya se ha cumplido, y esto puede hacer pensar en un aparente buen progreso, la realidad es que la urbanización galopante implica que, en números absolutos, el número de personas que vive en este tipo de barrios está aumentando. Estas insuficiencias también se ponen de relieve de otras dos maneras: 1) el uso de sistemas de evaluación inapropiados en el contexto de la mayoría de las zonas urbanas; 2) el relativo abandono de las zonas urbanas en las campañas relacionadas con los ODM, debido a los mayores niveles de bienestar y acceso a los servicios en las ciudades urbanas, tal como sugieren los indicadores adoptados. En este sentido, las cifras barajadas resultan engañosas. La aplicación tanto en áreas urbanas como rurales de un único criterio para determinar los límites de la pobreza en los países de bajos y medianos ingresos —1,25 dólares EEUU por día—, sin ningún ajuste con respecto a los costos de las necesidades no alimentarias, localiza la pobreza más extrema en las zonas rurales y desvía la atención del crecimiento de la pobreza en las zonas urbanas donde la economía está basada en el dinero en efectivo<sup>47</sup>. En este sentido, es preciso señalar que el fracaso de muchos países para alcanzar las metas de los ODM en materia de salud puede ser debido al rápido crecimiento del número de pobres urbanos y la falta de atención a sus necesidades básicas<sup>48</sup>.

Existe una necesidad de conciliar las distintas visiones de los estados miembros de la Unión Europea. Por ello, no es hasta la comunicación de 2013 sobre las autoridades locales, que las nociones de urbanización sostenible y de enfoque territorial del desarrollo se plasman de forma clara y detallada en un documento de política de ayuda al desarrollo. Durante décadas la ayuda europea se ha visto influenciada por la teoría del "sesgo urbano" según la

<sup>43</sup> COHEN, Barney, "Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability" en *Technology in Society*, nº 28, 2006, ps. 63-80.

<sup>44</sup> SATTERTHWAITE, David and MITLIN, Diana, *A future that low-income urban dwellers want, and can help secure*, International Institute for Environment and Development, Human Settlement Working Paper Series, Poverty Reduction in Urban Areas-38, 2013, p.20.

<sup>45</sup> ONU-Habitat, *Urban Millennium Partnership: Localizing MDGs*, Programa de Gestión Urbana, 2004.

<sup>46</sup> SATTERTHWAITE, David, *et al.*, *Getting the Engagement...* *op.cit.*, p. 16.

<sup>47</sup> SATTERTHWAITE, David and MITLIN, Diana, *A future that low-income...* *op.cit.*, p.29.

<sup>48</sup> FOTSO, Jean-Christophe, EZEH, Alex Chika, MADISE, Nyovani Janet, CIERA, James, "Progress towards the child mortality Millennium Development Goal in urban sub-Saharan Africa: the dynamics of population growth, immunization and access to clean water" en *BMC Public Health*, nº 7, 2007, p. 218.



cual los gobiernos invierten, gestionan las tasas y fijan los precios de los productos agrícolas para el provecho de la población urbana en detrimento de las zonas rurales<sup>49</sup>. El resultado de este sesgo a favor de las ciudades habría contribuido a crear importantes desigualdades entre la ciudad y el campo por lo que respecta al consumo, los salarios, el nivel de productividad, el acceso a los servicios públicos, etc. Este desarrollo desequilibrado tendría, entre otras consecuencias negativas, la de atraer los pobres rurales hacia las ciudades<sup>50</sup>. Así pues, los mayores programas de la Unión Europea en apoyo a la descentralización son en gran medida fruto de experiencias previas en la financiación de programas de desarrollo rural, que coinciden con incipientes políticas de descentralización en países, algunos de ellos con una gran extensión territorial y baja densidad de población —Mali, Madagascar, etc.—<sup>51</sup>. La prioridad que la Unión Europea otorga a las autoridades locales en el medio rural contrasta con las políticas del Banco Mundial, que optan principalmente por apoyar a las municipalidades urbanas. Sin embargo, el mito del sesgo urbano no ha influido únicamente a la política de ayuda de Unión Europea. Según Richard Stren<sup>52</sup>, en 2006, la mayoría de donantes que financiaban proyectos urbanos reconocía que las inversiones en desarrollo urbano representaban cada vez más una proporción menor del presupuesto de su agencia debido a la fuerte demanda para financiar sectores políticamente más sensibles —cambio climático, ayuda alimentaria, ayuda humanitaria, etc.—.

La reducida presencia de la dimensión urbana en las políticas la ayuda europea al desarrollo se pone de manifiesto en los documentos de estrategia del FED con los países de África subsahariana. En el 8º, 9º y 10º FED había únicamente 2, 3 y 4 países respectivamente en los que el desarrollo urbano ha sido considerado como un sector de concentración. También es muy reducido el número de países en los que las cuestiones urbanas son abordadas bajo la óptica de un programa sectorial o en el marco de los apoyos a la gobernanza local y la descentralización. Esta situación parece difícil que cambie en el 11º FED ya que, en base a los principios del código de conducta para la división del trabajo, la Unión Europea tiene el compromiso de concentrar la ayuda en dos o tres sectores prioritarios, prevaleciendo aquellos ámbitos en los que considera que puede aportar un valor añadido.

Esta significativa escasez de intervenciones de desarrollo urbano a nivel de la cooperación directa de la Unión Europea con los estados receptores contrasta con el gran número de experiencias de apoyo al desarrollo local en el contexto urbano en el marco de la cooperación descentralizada. Así, desde los inicios de los programas de ayuda al desarrollo, se han establecido múltiples alianzas entre las ONGD, municipalidades y regiones europeas y las autoridades locales de los países beneficiarios, que han dado resultados más que aceptables en materia de desarrollo. Los países del sur de Europa, en particular España, Italia, Francia y Portugal, han sido especialmente activos en el fomento y la financiación de la cooperación

<sup>49</sup> LIPTON M., *Why poor people stay poor: urban bias in world development*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977.

<sup>50</sup> FISETTE Jacques, "Bailleurs de fonds et règles du jeu de la décentralisation" en BLARY Réjane, BOISVERT Michel, FISETTE Jaques (ed.), *Les services urbains dans les villes en développement*, Ed. Economica, Paris, 1997, ps. 44-46.

<sup>51</sup> TIDEMAND, Per et al., *Thematic global evaluation of the Commission support to decentralisation processes*, Particip GmbH on behalf of the European Commission, Brussels, 2012, p. ii.

<sup>52</sup> STREN, Richard, *Donor Assistance and Urban Service Delivery in Africa*, Working Paper No. 2012/49, UNU-WIDER, 2012, p.16.

en el medio urbano, que se ha desarrollado en gran medida en el contexto de la cooperación con África. Sin embargo, con mucha frecuencia, estas acciones tienen un carácter singular, un tamaño reducido y poca continuidad a largo plazo, lo que implica que carecen de la visibilidad necesaria y de un suficiente reconocimiento que permita su reproducción a una escala mayor, como puede ser el nivel de la cooperación gubernamental.

Esta debilidad de los proyectos de los actores descentralizados y ONGD se podría explicar por la propia complejidad de la arquitectura institucional en la que se desarrolla la ayuda europea. En este sentido, el Tribunal de Cuentas Europeo proponía en 2009 que "es preciso que la Comisión diseñe una estrategia para cada país estableciendo cuáles deben ser los actores no estatales (ANE), sectores y temas destinatarios, así como los métodos de trabajo que han de utilizarse"<sup>53</sup>.

Con todo, es innegable que existen vínculos y sinergias entre los proyectos implementados vía las ONGD y autoridades locales y las estrategias de cooperación bilaterales y regionales. Esta retroalimentación, si bien todavía mejorable, ha contribuido a que progresivamente se vaya adquiriendo conciencia de la importancia de la dimensión urbana y del enfoque territorial, y a que la ayuda europea incorpore mecanismos de cooperación que van más allá de las estrategias tradicionales. La inclusión de estos principios en la mencionada comunicación de 2013 sobre las autoridades locales así como en el Programa Temático Multianual "Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales" para el periodo 2014-2020<sup>54</sup> son buena prueba de ello. Además, conviene subrayar la introducción del enfoque territorial en estos documentos, lo que permite una mejor alineación con los supuestos defendidos en el Informe sobre el desarrollo mundial del 2009 del Banco Mundial titulado "Una nueva geografía económica"<sup>55</sup>. El principal mensaje de este informe es que el crecimiento económico tiende a ser desequilibrado desde el punto de vista geográfico, pero aún y así el desarrollo puede ser inclusivo en el conjunto de un territorio. El enfoque territorial propuesto por la Unión Europea para los países en desarrollo propone adaptarse a las especificidades de cada territorio mediante un proceso multisectorial y multinivel "ascendente y dinámico a largo plazo" que incluya a todos los actores del desarrollo<sup>56</sup>.

### 3. El valor de los ODM para la Unión Europea ante su difícil evaluación

Considerando conjuntamente sus instituciones y sus estados miembros, la Unión Europea, es un donante de ayuda al desarrollo de primer orden, tanto desde el punto de vista cuantitativo, por el volumen de la ayuda, como por su capacidad para coordinar esfuerzos y promover iniciativas que hagan avanzar la agenda de desarrollo internacional y mejoren la eficacia de la ayuda<sup>57</sup>. No obstante, la Unión Europea, así como los otros donantes bilaterales y

<sup>53</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *La gestión por la Comisión de la participación de agentes no estatales en la cooperación comunitaria al desarrollo*, Informe Especial no 4/2009, Luxemburgo, 28 de mayo de 2009.

<sup>54</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Multiannual Indicative Programme for the Thematic Programme "Civil Society Organisations and Local Authorities" for the period 2014-2020*, C(2014s) 4865 final, Bruselas, 15 de Julio de 2014.

<sup>55</sup> WORLD BANK, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, World Bank, Washington DC., 2009.

<sup>56</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión...*, COM(2013) 280, *op.cit.*, p. 5.

<sup>57</sup> OCDE, *Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Disponible en <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing->



multilaterales, tiene grandes dificultades para reunir información sobre los resultados de la ayuda al desarrollo<sup>58</sup>. Los indicadores y estadísticas que permiten determinar los progresos en materia de ODM se nutren principalmente de la información suministrada por los sistemas nacionales de estadística. La fiabilidad de los indicadores es uno de los grandes temas abordados por el Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015<sup>59</sup>, el cual reconoce que “demasiado a menudo, los esfuerzos en desarrollo se han visto dificultados por la falta de los datos más básicos sobre las circunstancias sociales y económicas en las que viven las personas”. Los países más pobres son normalmente los que tienen menos capacidad institucional para recopilar y analizar los datos de pobreza de forma rigurosa. Esta incertidumbre en cuanto a los datos y ausencia de evidencias científicas ha alimentado un fuerte debate internacional sobre el vínculo entre la ayuda y el desarrollo<sup>60</sup>.

Según el Informe Europeo de Desarrollo de 2013<sup>61</sup>, no es posible identificar qué parte del aumento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) europea se centra en la obtención de los ODM. Las cifras de la Comisión Europea muestran que el importe total de la AOD con cargo al FED y al presupuesto de la Unión Europea dedicado a los sectores relacionados con los ODM ha aumentado de manera constante desde 2001 hasta 2011. Se estima que la AOD europea a los ODM es de alrededor de 38% del total europeo para ese período, o aproximadamente 56 mil millones de euros. A pesar de que se aprecia una tendencia global claramente positiva, existen estudios que matizan esos datos y que calculan que, entre los años 2005 y 2009, las asignaciones por parte de la Comisión Europea a los sectores de los ODM relacionados con la seguridad alimentaria, la salud básica y la educación, el medio ambiente y la igualdad de género, se habrían reducido de forma significativa<sup>62</sup>. En cualquier caso, aunque se llegase a una estimación precisa de los fondos europeos asignados a los ODM, los datos disponibles no permitirían establecer en qué medida la ayuda europea ha contribuido al progreso de los ODM, ya que existen muchos factores que pueden determinar el alcance de estos objetivos. En este sentido, aunque existen estudios que establecen una cierta correlación entre determinadas modalidades de ayuda de la Unión Europea y el alcance de los ODM<sup>63</sup> éstos afirman que su cumplimiento depende de múltiples variables difíciles de cuantificar.

Ante esta falta de certidumbre, el Informe Europeo de Desarrollo de 2013 propone destacar diferentes aspectos en los que la ayuda europea tiene un valor añadido en relación a

---

countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm, [Consultado el 26 de mayo de 2014].

<sup>58</sup> ATTARAN, Amir, “An Immeasurable Crisis? A Criticism of the Millennium Development Goals and Why They Cannot Be Measured” en *PLoS Medicine* 2(10): e318. doi:10.1371/journal.pmed.0020318, 2005.

<sup>59</sup> NACIONES UNIDAS, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*, Nueva York, 2013, p. 28.

<sup>60</sup> Se trata de un debate complejo que, por motivos de espacio, no se aborda en este artículo. Cabe destacar los diferentes puntos de vista de autores como Jeffrey Sachs, Paul Collier, William Easterly, Dambisa Moyo o Chris Blattman.

<sup>61</sup> OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI), GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE/DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK (DIE), EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM), *European Report on Development, Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, Bruselas, 2013, p. 47.

<sup>62</sup> VAN REISEN, Mirjam, *The EU's contribution to the Millennium Development Goals: Keeping the Goals alive*, Alliance 2015, Copenhague, 2010, p. 9.

<sup>63</sup> BENYON, J. and DUSU, A., *Budget Support and MDG Performance*, DG DEV Development Paper 2010/01, Comisión Europea, Bruselas, 2010.

los ODM. El primero es el efecto catalizador de los fondos europeos, el cual permite movilizar recursos adicionales, ya sean propios de los países beneficiarios o provenientes de otros donantes o del sector privado, e incentivar al conjunto de los actores para concentrar los esfuerzos en la consecución de los ODM. Por ejemplo, en el marco del 10º FED, la puesta en marcha de los "Contratos ODM" con diferentes países africanos y el lanzamiento de la "Iniciativa ODM", además de la importante movilización de fondos, ha supuesto un reconocimiento a los países con mejor progreso en relación a los ODM y, en el tramo final antes de 2015, una revitalización del proceso en los que acusan más retraso<sup>64</sup>.

El segundo es el compromiso de la Unión Europea y de sus estados miembros por mejorar la coordinación interna y la eficacia de la ayuda. Como mencionan Betty Maina y Stefano Prato, los ODM son imperfectos pero, más allá de las críticas que se les pueda hacer, la energía desplegada para debatir la agenda post-2015 confirma la capacidad de un marco de concertación mundial como la de los ODM para crear adhesiones y participar un proceso común<sup>65</sup>. El compartir el lenguaje de los ODM ha facilitado que el conjunto de actores europeos se comprometa de forma activa y unitaria en los foros internacionales sobre la eficacia de la ayuda, en particular los que han culminado en la Declaración de París de 2005 y en la Alianza de Busan de 2011. Es en este contexto en el que la Unión Europea adopta en 2005 la "Coherencia de políticas con el desarrollo (CPD)"<sup>66</sup>, iniciativa de la comunidad internacional que parte del principio de que "la ayuda es un motor necesario pero no suficiente para el desarrollo"<sup>67</sup> y pretende minimizar las contradicciones y crear sinergias con otras políticas que influyen en la política de cooperación para el desarrollo. El ODM nº8 "Fomentar una alianza global para el desarrollo" está estrechamente relacionado con la CPD, en concreto en lo que respecta al comercio internacional, el problema de la deuda y la promoción del sector privado. Ante los discretos resultados alcanzados por este objetivo, la Unión Europea continúa firmemente comprometida en la defensa de una agenda post-2015 que revitalice una alianza global por el desarrollo sostenible.

Un tercer valor destacado de los ODM en el marco de la ayuda europea al desarrollo es el efecto que han tenido en la sensibilización de la ciudadanía europea sobre cuestiones de lucha contra la pobreza. En este sentido, a lo largo de la década del 2000, las ONGD europeas han desempeñado un importante papel para influir en los debates y conseguir que la lucha contra la pobreza sea tenida en cuenta en el plano político<sup>68</sup>. Las encuestas

---

<sup>64</sup> Los "Contratos ODM" utilizan la modalidad de apoyo presupuestario general. Estos contratos han sido acordados a 8 países —Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique, Ruanda, Tanzania, Uganda y Zambia—. Colectivamente éstos representan 1.800 millones de euros y han sido en su mayoría destinados a la financiación de los sectores de salud y educación. Con una dotación de 1.000 millones de euros, la "Iniciativa ODM" da apoyo a 36 países. 700 millones han sido destinados a los ODM que experimentan más atraso —lucha contra el hambre, salud materna, mortalidad infantil y agua y saneamiento—, mientras que 300 millones de euros están destinados a países con buenos resultados en el uso de la ayuda.

<sup>65</sup> MAINA, Betty and PRATO, Stefano, "Post-2015 Agenda: The Challenge of Economic Transformation" en *GREAT Insights*, Vol. 2, nº 3, Maastricht, Abril 2013.

<sup>66</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, COM (2005) 134 final, Bruselas, 12 de abril de 2005.

<sup>67</sup> OCDE, *Policy framework for policy coherence for development*, Working Paper nº 1, 2012, p. 8.

<sup>68</sup> VAN REISEN, Mirjam, *The EU's contribution ... op.cit.*, p. 7.



del Eurobarómetro de 2010<sup>69</sup> y 2012<sup>70</sup> revelaron que, a pesar de la crisis económica, los europeos siguen apoyado firmemente la cooperación al desarrollo de la Unión Europea y los compromisos europeos para aumentar la AOD. El 42% de los europeos citó la pobreza como el mayor desafío al que se enfrentan los países en desarrollo. El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea han tomado un interés activo en los ODM y en la agenda post-2015, elaborando informes y adoptando diferentes resoluciones, una de las cuales ha permitido aprobar la propuesta de la Comisión Europea para declarar el año 2015 como Año Europeo del Desarrollo<sup>71</sup>. La conclusiones del Consejo de la Unión Europea del 25 de junio de 2013, destacaban que, a pesar de las circunstancias presupuestarias excepcionales, una prioridad clave para los estados miembros es la de respetar el compromiso colectivo de aportar el 0,7% del PIB como AOD para el año 2015, haciendo así un paso decisivo para contribuir a la consecución de los ODM<sup>72</sup>.

En la fase final para alcanzar los ODM, a la par que se hacen esfuerzos adicionales para respetar sus compromisos, la Unión Europea y sus estados miembros se están moviendo hacia posiciones de negociación comunes para definir el marco internacional de lucha contra la pobreza y desarrollo sostenible posterior a 2015, en particular en el seno del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Evento Especial de la Asamblea General de la ONU sobre los ODM. En febrero de 2012, la Comisión Europea publicó una comunicación bajo el título "Una Vida Decente para Todos: erradicar la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible"<sup>73</sup>, cuya principal aportación es la de reunir por primera vez en el seno de la políticas europeas los conceptos de desarrollo humano y de desarrollo sostenible. Este proceso está, en parte, basado en diversas consultas públicas y en la elaboración de informes internos y externos. Entre junio y septiembre de 2012, la Comisión Europea organizó una consulta pública en la que participaron alrededor de 120 organizaciones y particulares de administraciones públicas, sociedad civil, sector privado y mundo académico<sup>74</sup>. Al igual que el Informe Europeo de Desarrollo de 2013, la consulta puso de manifiesto que existe un gran consenso acerca de la fuerza aglutinadora de los ODM, de su gran valor para sensibilizar a la opinión pública y a la clase política y de su capacidad para movilizar recursos financieros para luchar contra la pobreza.

En definitiva, si bien existe un acuerdo generalizado sobre el hecho que la ayuda europea al desarrollo ha resultado de vital importancia en los esfuerzos para alcanzar los

<sup>69</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Europeans, development aid and the Millennium Development Goals' Special Eurobarometer 352*, Bruselas, 2010.

<sup>70</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Solidarity that spans the globe: Europeans and development aid", *Eurobarómetro Especial 392*, Bruselas, 2012.

<sup>71</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo del Desarrollo (2015) (COM(2013)0509 – C7-0229/2013 – 2013/0238(COD))*, Bruselas, de 2 de abril de 2014.

<sup>72</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *The Overarching post 2015 Agenda – Council conclusions*. General Affairs Council meeting, Luxembourg, 25 June 2013.

<sup>73</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Europeo Económico y Social y el Comité de las Regiones, A Decent Life for All: Ending poverty and giving the world a sustainable future*, COM (2013) 92 final, Bruselas, 27 de febrero de 2013.

<sup>74</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Consultation on "Towards a Post-2015 Development Framework"*, 2012, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/towards\\_post-2015-development-framework\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/towards_post-2015-development-framework_en.htm), [Consultado el 26 de mayo de 2014].

ODM, los datos disponibles no permiten evaluar cuantitativamente su impacto real. Los ODM se han revelado como potentes herramientas de monitoreo de la pobreza pero, en el marco actual, la Unión Europea no ha podido aprovechar todas sus potencialidades ni capitalizar suficientemente el análisis de los indicadores a modo de investigación científica. Una de las pistas a analizar en el marco de la preparación de la agenda post-2015 es la ventaja comparativa de las autoridades locales para recopilar datos y trasladarlos para su consolidación a nivel nacional.

#### **4. La voz de las autoridades locales en la formulación de la agenda post-2015**

Una de las principales conclusiones del Informe Europeo de Desarrollo del 2013 es que el nuevo marco post-2015 se debe referir tanto a los instrumentos como a los objetivos. Existe en efecto el riesgo de que al de considerarlo como un sucesor de los ODM la comunidad internacional se centre únicamente en los objetivos y metas. Pero según este informe, si se quieren realizar progresos, el nuevo marco debe destacar claramente los objetivos que se quieren alcanzar y al mismo tiempo proponer los instrumentos que se pueden utilizar para su logro. En este punto, no está de más recordar que la descentralización es un instrumento y no una finalidad en sí misma. Un instrumento para promover la democracia, la buena gobernanza y el desarrollo local. La falta de reconocimiento de la responsabilidad de las autoridades locales para impulsar el desarrollo local ha podido representar un freno para alcanzar los ODM en muchos países, tal como se ha expuesto en los apartados anteriores. Inversamente, cuando los estados han tenido en cuenta el rol de los gobiernos locales, y han reforzado sus capacidades, han podido constatarse resultados esperanzadores en materia de desarrollo.

Ignacio Martínez<sup>75</sup> defiende que la toma en consideración de los gobiernos descentralizados es fundamental para promover la CPD. Los gobiernos locales poseen competencias e intervienen en áreas que afectan a las políticas globales de desarrollo. Se puede citar, por ejemplo, la paz y seguridad en las zonas fronterizas que acogen refugiados o que comparten lengua y cultura con las comunidades vecinas, el peso de las migraciones y las remesas de la diáspora en la economía local, las energías renovables, la gestión de bosques y extracción de materias primas, la evasión fiscal, los tráfico ilegales y contrabando, etc. Es importante que en el diseño, promoción y monitoreo de las políticas internacionales se asocie a los gobiernos locales, no sólo porque se encuentran una posición privilegiada para entender las inconsistencias en materia de desarrollo, sino también porque poseen un importante potencial para influir en los procesos de gobernanza mundial. Para Martínez, es urgente que los debates en torno a la agenda-2015 incluyan la CPD a nivel local.

A pesar de la preeminencia que tendrán los gobiernos locales en relación al logro de los objetivos de desarrollo sostenible posteriores a 2015, y de su posición privilegiada para fomentar la democracia participativa, no parece evidente que su voz sea tenida suficientemente en cuenta durante la preparación de la agenda post-2015. Como se ha explicado, las diferentes reuniones y foros internacionales que guían este proceso están mayoritariamente diseñados para la participación de los gobiernos nacionales y organismos internacionales.

---

<sup>75</sup> MARTÍNEZ, Ignacio, "Policy Coherence for Development: the role of local authorities", *Papeles 2015 y Más*, nº 15, Plataforma 2015 y Más, Octubre 2013.



Sus representantes no están necesariamente formados ni sensibilizados para entender y adaptarse a un nuevo marco de desarrollo que incluya a las autoridades subnacionales. A pesar de ello, existen iniciativas remarcables que hacen pensar que las negociaciones que deben culminar en la definición de la agenda post-2015 serán más inclusivas que las que caracterizaron el acuerdo sobre los ODM. Destaca, por ejemplo la labor de la red "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)"<sup>76</sup> y otras organizaciones que han trabajado con el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales para la Agenda Post-2015, y que defienden un ODS independiente sobre ciudades sostenibles y asentamientos humanos.

Resulta fundamental que este reconocimiento sea explícito y que se saque a los gobiernos locales de su invisibilidad en el plano internacional. Lo que está en juego en los años futuros es también una cuestión de financiación del nivel local por parte de la ayuda internacional. La experiencia muestra que cuando las iniciativas internacionales hacen hincapié en determinados aspectos o sectores, los recursos financieros que se consiguen movilizar como consecuencia de su inclusión en los documentos oficiales son considerables. Se pueden citar, por ejemplo, los fondos destinados por varios donantes al sector del agua y el saneamiento en los años posteriores la Cumbre de la Tierra celebrada en el año 2002 en Johannesburgo<sup>77</sup>, o también el sector de la energía, gracias a la iniciativa del Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, llamada "Energía Sostenible para Todos"<sup>78</sup>. En consecuencia, es importante que la Unión Europea abogue por la importancia de la gobernanza local y que, simultáneamente, apoye las asociaciones de autoridades locales para que puedan ejercer cierta influencia en los documentos finales. La Unión Europea tiene un valor añadido como aliado estratégico en la defensa del rol de las autoridades locales. Además de su dilatada experiencia en materia de desarrollo con las autoridades locales de los países con los que coopera, los propios gobiernos locales, ciudades y regiones europeos tienen espacios de representación y colaboración en el seno de la Unión Europea, como es el caso del Comité de las Regiones y de las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT). Además, los entes regionales y locales europeos están fuertemente representados a nivel internacional, a través de la mencionada red CGLU, la "Asociación Mundial de Grandes Metrópolis" o la asociación "ICLEI-Gobiernos Locales para la Sostenibilidad".

En la inclusión de las autoridades locales y de las OSC en el diálogo global sobre la futura agenda de desarrollo, la Unión Europea ha dado un paso adelante promoviendo el llamado Foro Político sobre el Desarrollo (FPD)<sup>79</sup>. Este Foro da continuidad al Diálogo Estructurado y pretende ser un espacio de encuentro entre los actores descentralizados y no gubernamentales y las instituciones y órganos de la Unión Europea y sus estados miembros que fomente el análisis, el intercambio y el aprendizaje mutuo. En el FPD se pone un énfasis especial en el impulso de la CPD, realizando temáticas como el cambio climático, el sector privado y el fenómeno de la urbanización. Como telón de fondo de este diálogo se encuentran,

<sup>76</sup> Ver: <http://www.uclg.org/es>, [Consultado el 26 de mayo de 2014].

<sup>77</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Fondo europeo para el agua para los países ACP*: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/sectoral\\_development\\_policies/r12531\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/r12531_es.htm), [Consultado el 10 de octubre de 2014]

<sup>78</sup> THE WORLD BANK, *SE4ALL Global Tracking Framework*: <http://www.worldbank.org/en/topic/energy/publication/Global-Tracking-Framework-Report>, [Consultado el 10 de octubre de 2014]

<sup>79</sup> Ver la página del *Policy Forum on Development* en el *Civil Society Helpdesk*: [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Policy\\_forum](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Policy_forum) [Consultado el 10 de octubre de 2014].

entre otros, el balance de los ODM, las negociaciones sobre la agenda post-2015 y la eficacia de la implementación de los Programas Temáticos Multianuales "Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales" y "Retos y Bienes Públicos Globales" para el periodo 2014-2020.

### Conclusiones

Para luchar contra la pobreza y reducir las desigualdades es necesario transformar las estructuras de poder y para ello hay que entender los factores de la economía política que impiden la igualdad de oportunidades. Impulsar los procesos de descentralización respetando el principio de complementariedad entre actores y subsidiaridad puede ser una buena estrategia para motivar esos cambios. Para apoyar a los países en esta línea es preciso dotarse de instrumentos que permitan determinar hasta qué punto las reformas impulsadas contribuyen a crear o a abrir espacios para la interacción entre estado y la sociedad civil y permiten promover resultados en términos de desarrollo.

Para la Unión Europea, el concepto de descentralización en el contexto de la ayuda al desarrollo ha evolucionado e integra definitivamente las nociones de "descentralización administrativa" y "descentralización democrática" que hasta ahora habían sido tenidas en cuenta de forma fragmentada. En contraposición, la Unión Europea, así como la mayoría de agencias multilaterales y bilaterales, han apoyado procesos de descentralización donde el diseño responde a un enfoque normativo que presupone que los actores actúan desinteresadamente. El nuevo enfoque de la política europea de ayuda al desarrollo reconoce que la descentralización es un medio del que disponen los países con los que coopera para profundizar en el proceso de democratización y que, al mismo tiempo, proporciona resultados en materia de desarrollo local. No obstante, la reforma del sector público y el desarrollo local son vastos proyectos que se pueden concretar en múltiples necesidades de ayuda internacional. La Unión Europea tiene que seguir ahondando en la búsqueda de las modalidades de apoyo más flexibles y eficientes y dotarse de los medios necesarios para consagrarse a los aspectos de la descentralización que le resultan más relevantes y en los que tiene una ventaja comparativa, como donante de ayuda y como actor político exterior. Se deben impulsar estudios y evaluaciones que pongan en relación las intervenciones asociadas a los ODM y las mejoras observadas que se pueden atribuir a una evolución del contexto institucional local.

Paradójicamente, donde posiblemente la ayuda europea a los procesos de descentralización tenga un mayor valor añadido es a nivel del estado central: promoviendo el diálogo y la mediación política, apoyando las reformas estructurales e impulsando los órganos de regulación sectorial, controlando la calidad de los servicios públicos y asesorando al poder local. Para ello, el apoyo presupuestario condicionado al progreso de las reformas en materia de descentralización es un instrumento a tener en cuenta que ha dado resultados satisfactorios en países como Ghana, Benín, Tanzania o Mali<sup>80</sup>. Al mismo tiempo, en la mayoría de países en desarrollo se requieren reformas de los institutos nacionales de estadística para que la recolección de datos y su tratamiento estén también al servicio de los gobiernos subnacionales. Poniendo a su disposición los datos del censo, de las estadísticas sectoriales y de otros sistemas de información, los gobiernos locales y regionales serán capaces, entre otras cosas, de identificar dónde se concentran las necesidades dentro de cada jurisdicción

---

<sup>80</sup> TIDEMAND, Per et al., *Thematic global evaluation... op.cit., Volume IIc.*



local, de realizar una planificación urbana coherente y de monitorear los progresos en materia de desarrollo. La existencia de indicadores precisos y fácilmente verificables es igualmente fundamental en el caso de que se opte por un apoyo presupuestario.

La Unión Europea es un donante capaz de movilizar recursos financieros relativamente importantes, pero con procedimientos de implementación y de control principalmente adaptados a la cooperación con los gobiernos centrales. En cambio, el apoyo individual a las gobiernos locales exige comparativamente una gran cantidad de recursos de gestión que se explican por los mecanismos de control de cuentas que se imponen. Es una escala de trabajo demasiado pequeña, y cooperar separadamente con cada uno de los gobiernos locales de un país resultaría prácticamente imposible. Como se ha explicado, la experiencia demuestra que cuando se han usado apoyos individualizados los resultados alcanzados han sido inconexos y de poca durabilidad. Ante estas dificultades, es preciso ahondar en los mecanismos de complementariedad entre actores. Teniendo en cuenta los reglamentos financieros y procedimentales actualmente disponibles para la implementación de acciones exteriores europeas, se esbozan a continuación algunas opciones para el apoyo al desarrollo local:

- Crear mecanismos que inciten a la capitalización de las buenas prácticas adquiridas en las intervenciones promovidas por la cooperación descentralizada, en particular en contextos complejos como el medio urbano, y que ello permita su reproducción a una escala mayor. Las alianzas con instituciones de investigación, las evaluaciones *ex post*, años después de la acción, la exigencia de publicación y difusión de resultados y una mejor legibilidad y garantías de las opciones de financiación a largo plazo, son algunas de las opciones que se pueden fomentar para conseguir este objetivo.
- Colaborar de forma más estratégica con las OSC, que generalmente se ubican en intervenciones transformadoras y generadoras de nuevos discursos, y en este caso, asociadas a la descentralización que promueve la democracia participativa y ayuda a poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas. Para ello se debe evitar la dispersión de las acciones y centrarse en la promoción de formas innovadoras de interacción entre la sociedad civil y las autoridades locales que contribuyan a la formulación de políticas públicas locales.
- Favorecer los acuerdos estratégicos y la cooperación delegada con otras agencias de desarrollo mejor posicionadas y con mayor experiencia en el trabajo con los gobiernos locales, en particular en la puesta en práctica de nuevos mecanismos de financiación.
- Apoyar indirectamente a la descentralización mediante una concentración de la ayuda en determinadas reformas sectoriales multinivel que resulten exitosas y den credibilidad y legitimen los gobiernos locales. La prestación de servicios públicos viables exige una coproducción en la que intervienen múltiples actores públicos y privados a nivel local pero también a la escala nacional.

La definición de la agenda post-2015 representa una oportunidad para que las autoridades locales tengan un reconocimiento pleno en las políticas de desarrollo. En este

sentido, la Unión Europea ya ha fijado las directrices necesarias para mejorar su apoyo a la emergencia de los actores locales. Del mismo modo, se ha dotado de instrumentos que abogan por la toma en consideración de la dimensión local del desarrollo más allá de la ayuda, y llaman a profundizar en las raíces de la economía política subyacente a los procesos de descentralización administrativa hacia los poderes locales. Es esencial que el apoyo al desarrollo local adopte un enfoque integral y multinivel que tenga en cuenta cuestiones como el cambio climático, las migraciones, la seguridad o el comercio. De igual manera, es necesario que el desarrollo local sea tenido en cuenta dentro de la "Coherencia de políticas con el desarrollo". Para que sea eficaz, antes de definir sus modalidades de ayuda, la Unión Europea y el resto de donantes deben crear sinergias con los actores descentralizados y apoyar de forma coordinada al gobierno central para que éste adopte una estrategia de descentralización coherente, completa e inclusiva. La agenda post-2015 debe ser más ambiciosa y no limitarse a objetivos puramente cuantitativos, incluyendo indicadores que distingan entre los diferentes contextos y territorios y entre lo rural y lo urbano, y que reflejen la complejidad de las grandes metrópolis<sup>81</sup>. Asimismo, es necesario establecer distintos puntos de partida y de referencia de los progresos realizados para asegurar que expresan de forma fidedigna las condiciones de vida de la población y permiten apreciar los cambios a nivel local. ●

### Bibliografía

- 4º FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA, Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, [http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME\\_DOCUMENT-FINAL\\_ES.pdf](http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf), [Consultado el 26 de mayo de 2014].
- ALBURQUERQUE, Francisco, "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina" en *Revista de la Cepal*, 82, Abril, 2004, ps. 157-171.
- AMIS, Philip, "Local Government: How does it fit into the Post 2015 MDG Agenda?" en *Commonwealth Journal of Local Governance*, nº 13/14, 2013.
- AROCENA, José, "Globalización, Integración Y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual" en *Revista Persona y Sociedad*, ILADES, Santiago de Chile, Abril, 1997.
- ATTARAN, Amir, "An Immeasurable Crisis? A Criticism of the Millennium Development Goals and Why They Cannot Be Measured" en *PLoS Medicine*, Vol. 2, nº 10, 2005.
- BENYON, J. and DUSU, A., Budget Support and MDG Performance, DG DEV *Development Paper 2010/01*, Comisión Europea, Bruselas, 2010.
- BOISIER, Sergio, "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?" en *Revista de la Cepal*, nº 86, Agosto, 2005, ps. 47-62.
- BOONE, Catherine, *Political topographies of the African state: Territorial authority and institutional choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- COHEN, Barney, "Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability" en *Technology in Society*, nº 28, 2006, ps. 63-80.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, *Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, COM (2005) 134 final, Bruselas, 12 de abril de 2005.
- COMISIÓN EUROPEA, *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*, Bruselas, COM(2007) 72 final, 28 de febrero de 2007.
- COMISIÓN EUROPEA, *Autoridades Locales: actores para el desarrollo*, Bruselas, COM(2008) 626 final,

<sup>81</sup> SATTERTHWAITTE, David, *et al.*, *Getting the Engagement... op.cit.*, p. 16.



- 8 de octubre de 2008.
- COMISIÓN EUROPEA, *Europeans, development aid and the Millennium Development Goals' Special Eurobarometer 352*, Bruselas, 2010.
- COMISIÓN EUROPEA, *Declaración final del diálogo estructurado*, Budapest, 19 de mayo de 2011.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*, Bruselas, COM(2011) 637 final, 13 de octubre 2011.
- COMISIÓN EUROPEA, Fondo europeo para el agua para los países ACP: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/sectoral\\_development\\_policies/r12531\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/r12531_es.htm), [Consultado el 10 de octubre de 2014]
- COMISIÓN EUROPEA, *Consultation on "Towards a Post-2015 Development Framework"*, 2012, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/towards\\_post-2015-development-framework\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/towards_post-2015-development-framework_en.htm), [Consultado el 26 de mayo de 2014].
- COMISIÓN EUROPEA, *"Solidarity that spans the globe: Europeans and development aid"*, *Eurobarómetro Especial*, 392, Bruselas, 2012.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores*, COM(2012) 492 final, Bruselas, 12 de septiembre de 2012.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *A Decent Life for All: Ending poverty and giving the world a sustainable future*, COM (2013) 92 final, Bruselas, 27 de febrero de 2013.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo*, COM(2013) 280 final, Bruselas, 15 de mayo de 2013.
- COMISIÓN EUROPEA, Programa Indicativo Multianual para el Programa Temático "Civil Society Organisations and Local Authorities" para el periodo 2014-2020, C(2014) 4865 final, Bruselas, 15 de Julio de 2014.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *The Overarching post 2015 Agenda – Council conclusions*. Encuentro del Consejo de Asuntos Generales, Luxemburgo, 25 de Junio de 2013.
- CROOK, Richard C., "Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations" en *Public Admin. Dev.* Nº 23, 2003, ps. 77-88.
- DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean et MÉDARD, Jean-François, "La crise permanente de l'Etat et la recherche difficile de nouveaux modes de régulation" en DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean et MÉDARD, Jean-François (dir.), *L'Etat en Afrique : entre le global et le local*, *Afrique Contemporaine*, nº 199, La Documentation Française, 2001, p.11.
- ENGUELEGUELE, Maurice, 'Démocratie locale' et élections municipales au Cameroun, ponencia de la Conferencia "Gouverner les sociétés africaines, acteurs et institutions", *Centre d'étude d'Afrique Noire*, Sciences Politiques Bordeaux, ps 20-21.
- FISSETTE Jacques, "Bailleurs de fonds et règles du jeu de la décentralisation" en BLARY Réjane, BOISVERT Michel, FISSETTE Jaques (ed.), *Les services urbains dans les villes en développement*, Ed. Economica, París, 1997, ps. 44-46.
- FOTSO, Jean-Christophe, EZEH, Alex Chika, MADISE, Nyovani Janet, CIERA, James, "Progress towards the child mortality Millennium Development Goal in urban sub-Saharan Africa: the dynamics of population growth, immunization and access to clean water" en *BMC Public Health*, Vol. 7, nº 218, 2007.
- HELLER, Patrick, "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre" en *Politics & Society*, Vol. 29, no. 1, 2001, ps. 131-163.
- LIPTON Michael *Why poor people stay poor: urban bias in world development*, Harvard University Press,

- Cambridge, Massachusetts, 1977.
- LOCAL DEVELOPMENT INTERNATIONAL LLC, "The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases", *Study for the UK Department for International Development (DFID)*, Nueva York, 2013, p.45.
- MAINA, Betty and PRATO, Stefano, "Post-2015 Agenda: The Challenge of Economic Transformation" en *GREAT Insights*, Vol. 2, nº 3, Maastricht, Abril 2013.
- MARTÍNEZ, Ignacio, "Policy Coherence for Development: the role of local authorities", *Papeles 2015 y Más*, nº15, Plataforma 2015 y Más, Octubre 2013.
- MAWHOOD, Philip, "Decentralisation: the Concept and the Practice" en MAWHOOD, Philip (ed.), *Local Government in the Third World: the Experience of Decentralisation in Tropical Africa*, Chichester, Nueva York, 1983, ps. 1-25.
- MÉDARD, Jean-François, "L'État néopatrimonial en Afrique noire" en MÉDARD, Jean-François (dir.), *États d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Karthala, París, 1991, ps. 323-353.
- NACIONES UNIDAS, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Nueva York, 2013, p. 28.
- OCDE, *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*, 2005 y 2008, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>, [Consultado el 26 de mayo de 2014].
- OCDE, *Policy framework for policy coherence for development*, Working Paper nº1, 2012, p.8.
- OCDE, *Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>, [Consultado el 26 de mayo de 2014].
- ONU-Habitat, *Urban Millennium Partnership: Localizing MDGs*, Programa de Gestión Urbana, 2004.
- OSMONT, Annik, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Karthala, París, 1995, ps. 165-167.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI), GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE/DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK (DIE), EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM), *European Report on Development, Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, Bruselas, 2013, p. 47.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea: Consenso europeo sobre el desarrollo*, DO C 286E de 23 de noviembre de 2006, ps. 507-508.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo del Desarrollo (2015) (COM(2013)0509 – C7-0229/2013 – 2013/0238(COD))*, Bruselas, de 2 de abril de 2014.
- PAULAIS, Thierry, *Financing Africa's Cities: The Imperative of Local Investment*, World Bank, Washington DC, 2012, pp. 111.
- PRUD'HOMME, Rémy, "The dangers of decentralization" en *World Bank Research Observer*, Vol. 10, nº 2, 1995, ps. 201-220.
- RIBOT, Jesse C., *Choice, Recognition and the Democracy Effects of Decentralization*, The Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD), Working Paper nº 5, Visby, 2011.
- ROMEO, Leonardo G., *Decentralizing for Development: The developmental potential of local autonomy and the limits of politics-driven decentralization reforms*, The Swedish International Center for Local Democracy (ICLD), Working Paper nº 11, Visby, 2012, ps.17-18.
- SAMOFF, Joel, "Decentralisation. The Politics of Interventionism" en *Development and Change*, Vol. 21, nº 3, 1990, ps. 513-530.
- SANAHUJA PERALES, José Antonio y VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J., "La política de desarrollo de la Unión Europea y la división del trabajo: implicaciones para la cooperación



- descentralizada” en MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA PERALES, José Antonio (coord.), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2012, ps. 35-68.
- SATTERTHWAITE, David and MITLIN, Diana, *A future that low-income urban dwellers want, and can help secure*, International Institute for Environment and Development, Human Settlement Working Paper Series, Poverty Reduction in Urban Areas-38, 2013.
- SATTERTHWAITE, David, BARTLETT, Sheridan, CABANNES, Yves, and BROWN, Donald, *Getting the Engagement of Local Institutions in the UN Development Agenda Post 2015*, International Institute for Environment and Development, Human Settlements Working Paper Series, Poverty Reduction in Urban Areas-39, 2013.
- SCHMIDT, Siegmund, *Is Small Beautiful? The Significance of Decentralisation and Local Self-Government in the Context of Recent Processes of Democratisation in Africa*, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Formas Tradicionales y Contemporáneas de Participación Local y Autogobierno en África, Fundación Konrad Adenauer, 1996.
- SMOKE, Paul, “Local Revenues Under Fiscal Decentralization in Developing Countries” en INGRAM, Gregory K. y YU-HUNG Hong (ed.), *Fiscal Decentralization and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, 2008, ps. 38-68.
- STREN, Richard, *Donor Assistance and Urban Service Delivery in Africa*, Working Paper nº 2012/49, UNU-WIDER, 2012.
- THE WORLD BANK, SE4ALL Global Tracking Framework: <http://www.worldbank.org/en/topic/energy/publication/Global-Tracking-Framework-Report>, [Consultado el 10 de octubre de 2014]
- TIDEMAND, Per et al., *Thematic global evaluation of the Commission support to decentralisation processes, Particip GmbH on behalf of the European Commission*, Bruselas, 2012.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *La gestión por la Comisión de la participación de agentes no estatales en la cooperación comunitaria al desarrollo*, Informe Especial no 4/2009, Luxemburgo, 28 de mayo de 2009.
- UNIÓN EUROPEA, *La Carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza democrática local y a la descentralización*, Jornadas Europeas del Desarrollo, Estrasburgo, Noviembre de 2008.
- VAILLANCOURT, François and YATTA, François, “Chapitre Afrique” en *Le financement des collectivités locales: Les défis du 21ème siècle. Deuxième rapport mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Local*, United Cities and Local Governments-UCLG, Barcelona, 2010.
- VAN REISEN, Mirjam, *The EU’s contribution to the Millennium Development Goals: Keeping the Goals alive*, Alliance 2015, Copenhagen, 2010.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio, “Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis” en *Universitas Forum*, Vol. 1, nº 2, Mayo 2009.
- WORLD BANK, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, World Bank, Washington DC., 2009.



# Género y desarrollo: ¿es la agenda post-2015 una oportunidad en el avance hacia la igualdad de género como objetivo de desarrollo?

**MARTA PAJARÍN GARCÍA\***

## RESUMEN

El artículo reflexiona sobre las condiciones de oportunidad que facilitaron la incorporación de la igualdad de género en la agenda internacional de desarrollo, analiza los cambios que se han producido en el panorama internacional que afectan al marco institucional y programático del sistema internacional de ayuda al desarrollo, y analiza el alcance participativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y, en concreto, de las organizaciones feministas en los procesos de conformación de la agenda en las últimas décadas.

## PALABRAS CLAVE

Igualdad de género; agenda de desarrollo; feminismo internacional.

**\*Marta PAJARÍN GARCÍA,**  
Investigadora asociada del Área de Género del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y consultora en género y desarrollo (dpt. coop@icei.ucm.es)



## TITLE

Gender and Development: Is the post-2015 agenda an opportunity towards gender equality as a development goal?

## ABSTRACT

The article reflects on the conditions of opportunity to set gender equality in the international development agenda. The article also analyzes the changes that have occurred in the international scene that affect the institutional and programmatic framework of the international development aid system, and examines the participatory outreach of Civil Society Organizations (CSO) –specifically of feminist organizations- in the process of agenda setting in recent decades.

## KEYWORDS

Gender equality; development agenda; international feminism.

## Introducción

La incorporación de la igualdad de género en la agenda del desarrollo fue posible desde que el Enfoque de Desarrollo Humano concitara el mayor consenso en el modo de entender el desarrollo y ofreciera el marco valorativo alternativo capaz de dialogar con planteamientos teóricos y prácticos impulsados desde la academia crítica y las organizaciones feministas. La adopción del Enfoque de Género en el Desarrollo, especialmente desde la IV Conferencia Mundial de Beijing y su Plataforma de Acción (1995), supuso el hito más relevante en la institucionalización internacional de la igualdad de género.

Desde entonces, la agenda del desarrollo y de la ayuda internacional ha experimentado cambios de envergadura que han influido en la orientación y medición de sus objetivos. En este recorrido destacan la Declaración del Milenio (2000) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los foros destinados a la financiación del desarrollo —especialmente Monterrey (2002)— y la agenda de la eficacia de la ayuda —principalmente desde la Declaración de París (2005)—. El alcance de la incorporación de la igualdad de género en este proceso ha sido desigual y limitado. Por lo que se refiere a la agenda de la eficacia de la ayuda impulsada desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el énfasis en la mejora técnica de los instrumentos de ayuda desde una posición ciega al género, y la escasa atención a las causas estructurales de las desigualdades o al impacto diferenciado por sexo de cualquier acción pública, limitaron su alcance en beneficio de la igualdad entre hombres y mujeres como objetivo de desarrollo. Por su parte, y en el marco de las Naciones Unidas (NNUU) la Declaración del Milenio y el diseño de los ODM, parecieron olvidar todos los avances teóricos y prácticos en torno a las estrategias de “*mainstreaming*” y empoderamiento, ampliamente reconocidas para el logro de la igualdad de género. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizaron sólidas críticas a ambos procesos y pusieron en marcha estrategias colaborativas de incidencia en espacios de negociación pública e institucional de la agenda.

En este contexto, la repolitización de la agenda del desarrollo en términos de ampliación de sus dimensiones y de transformación en la arquitectura encargada de su definición e implementación<sup>1</sup>, ha permitido promover un diálogo más horizontal entre las OSC y la academia crítica, con las administraciones públicas y las entidades internacionales. La voluntad de fomentar la participación y la apropiación por parte de los diversos agentes de desarrollo que promueven el proceso de conformación de la agenda post-2015, puede considerarse como una oportunidad para reposicionar la igualdad de género en la agenda global de desarrollo.

El presente artículo pretende: i) recoger los cambios en el panorama internacional que ameritan la articulación de respuestas cooperativas y colaborativas a escala global a través de sistemas de gobernanza internacional más incluyentes y democráticos; ii) analizar los procesos de construcción de la agenda internacional de desarrollo y su alcance participativo; iii) valorar la incorporación en la agenda de la igualdad de género en estos procesos.

---

<sup>1</sup> AYUSO, Anna y COSTAFREDA, Andrea, “Retos para la apropiación democrática y la rendición de cuentas mutua en la nueva agenda” en ALONSO, José Antonio (dir.), *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda Post-2015*, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, 2013, ps. 24-41.



Para ello, en el apartado segundo se realizará una breve síntesis de los factores de oportunidad que favorecieron la incorporación de la igualdad de género en la agenda internacional del desarrollo y su cristalización en los años 90. En el apartado siguiente se analizarán los cambios en el panorama internacional que afectan al alcance de la nueva agenda y que requieren la puesta en marcha de mecanismos de gobernanza global de la ayuda eficaces, representativos y legítimos. En el tercer apartado se identificarán las condiciones y estrategias para la incorporación de la igualdad de género en la nueva agenda del desarrollo. Finalmente, el artículo concluye con unas consideraciones finales acerca del papel de la sociedad civil y, en concreto, del movimiento feminista internacional y su incidencia para posicionar la agenda de género en el actual momento de cambio y conformación de una nueva agenda internacional del desarrollo.

### **1. Factores de oportunidad para la igualdad de género en la agenda internacional del desarrollo**

El análisis, la interpretación y la respuesta colectiva a los problemas de la pobreza y la desigualdad han evolucionado sustancialmente en las últimas décadas, de la mano del empuje de diversas visiones alternativas y complementarias del desarrollo y sus aproximaciones doctrinales. En este proceso, la apertura disciplinar de los estudios del desarrollo de base económica y en diálogo con disciplinas como la Sociología o la Antropología, ha ampliado y diversificado sus dimensiones de análisis, dando lugar a una "comunidad de conocimiento" que nutre e integra una aproximación multidisciplinar a estas cuestiones<sup>2</sup>. De manera paralela, los estudios del desarrollo tienen un marcado carácter prescriptivo y están orientados a la acción política; de ahí que las diversas teorías y enfoques —y los valores que las orientan y justifican— influyan en el diseño y en la elección de las políticas, estrategias e instrumentos más adecuados a los logros de desarrollo a los que aspiran las diversas sociedades; y también, a los objetivos de desarrollo que se marca la comunidad internacional. Este carácter aplicado y prescriptivo de los estudios del desarrollo favorece la creación de alianzas estratégicas entre los diversos actores sociales involucrados en los procesos de cambio social y gestión pública, como la academia, las OSC, la clase política y las instituciones públicas —multinivel— a la hora de identificar los problemas colectivos, incorporarlos en el debate público y canalizarlos e incorporarlos en la agenda política<sup>3</sup>.

En este contexto y a la hora de analizar el marco de oportunidad que favoreció la incorporación de la igualdad de género en la agenda internacional del desarrollo en la década de los 90, podemos destacar los siguientes factores: i) el cambio en la visión del desarrollo que consolidó el concepto de desarrollo humano, y la modificación que supuso en la justificación y la naturaleza del desarrollo y en la ampliación de sus dimensiones de análisis y acción<sup>4</sup>; ii) el diálogo con planteamientos doctrinales alternativos procedentes de la academia y de la sociedad civil y, especialmente, de las organizaciones feministas; y iii) la creación de alianzas

<sup>2</sup> ALONSO, José Antonio, "Sobre la frontera disciplinar de los estudios de desarrollo", *I Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo Desafío de los Estudios de Desarrollo* REEDES, Santander, 2012.

<sup>3</sup> LEYRA, Begoña Y PAJARÍN, Marta "Intervención social y género en la cooperación internacional al desarrollo: alianzas para el cambio social" en *Cuadernos de Género 3: Género, Educación e Intervención Social. Experiencias compartidas entre España y Níger*, ICEI-UCM, Madrid, 2013, ps. 59-71.

<sup>4</sup> ALONSO, José Antonio, "Sobre la frontera..." *op.cit.*

estratégicas entre diversos actores que, de manera conjunta, realizaron una sólida labor de incidencia en los espacios internacionales de definición de agenda<sup>5</sup>.

Desde los años 90 el Enfoque de Desarrollo Humano<sup>6</sup> inspirado en el trabajo del premio Nobel de Economía Amartya Sen<sup>7</sup>, ha impulsado el desarrollo teórico y operativo de una serie de enfoques transversales que se complementan y se refuerzan mutuamente y que promueven una visión normativa del desarrollo centrada en la igualdad, los derechos humanos, la lucha contra la pobreza o la sostenibilidad ambiental. Entendemos por enfoques transversales aquellos que remiten a una manera de concebir la realidad social, al ser humano y a las condiciones de su interacción social, por lo que han de estar incluidos en todas las intervenciones de desarrollo con independencia del sector en el que se ubiquen<sup>8</sup>. Entender el desarrollo como el proceso de ampliación de las capacidades, las opciones y las libertades de las personas para poder llevar a cabo una vida que consideran valiosa, supuso un importante cambio de paradigma al posicionar a los seres humanos en el centro de los procesos de desarrollo. El acento en "el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía"<sup>9</sup> concitó el mayor consenso en el modo de entender el desarrollo<sup>10</sup> y ofreció el marco de valores y principios a los estudios y a la práctica del desarrollo, capaz de entroncar con planteamientos teóricos alternativos en torno a los conceptos de desigualdad, equidad, respeto a la diversidad, sostenibilidad ambiental o al concepto de agencia.

En materia de igualdad entre mujeres y hombres, la transversalidad del enfoque de género<sup>11</sup> en los ámbitos declarativos y programáticos de la ayuda internacional se ha visto influida y potenciada por el Enfoque de Empoderamiento que tiene sus orígenes en los años 70 en los grupos de mujeres del Sur y que rescata una visión positiva y multidimensional del poder como vía de concienciación y lucha contra la discriminación de las mujeres<sup>12</sup>. El Enfoque de Empoderamiento y el Enfoque de Capacidades aplicado al objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres —especialmente a través del trabajo de Martha Nussbaum<sup>13</sup>— contribuyeron de manera decisiva a la cristalización del Enfoque de Género en el Desarrollo

<sup>5</sup> CEPAL, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, 2006.

<sup>6</sup> El Informe de Desarrollo Humano del PNUD fue presentado por primera vez en 1990. Acceso al informe completo: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf) [consultado el 15 de mayo 2014].

<sup>7</sup> Entre la extensa bibliografía de Amartya Sen, puede destacarse *Desarrollo y Libertad*. Ver referencia completa en bibliografía.

<sup>8</sup> ALONSO, José Antonio (dir.), *La cooperación al desarrollo y la infancia. Apuntes estratégicos para el caso de España* WP01/12, ICEI-UCM, Madrid, 2012.

<sup>9</sup> Entrevista a Amartya Sen disponible en <http://www.desarrollohumano.org.gt/content/%C2%BFque-es-desarrollo-humano/> [Consultado el 14 de mayo de 2014]

<sup>10</sup> ALONSO, José Antonio, "Sobre la frontera...", *op.cit.*

<sup>11</sup> Entendemos por enfoque de género la aproximación a la realidad social a través de la categoría género, en tanto que categoría *descriptiva* capaz de visibilizar la diferente y desigual distribución de recursos, oportunidades, beneficios y expectativas entre hombres y mujeres en todas las sociedades en función de los roles asignados a cada sexo y su consideración y valoración social; como categoría *analítica* que nos permite interpretar e identificar las causas y efectos de dichas desigualdades tales como patrones culturales, prácticas institucionales y relaciones de poder; y en tanto que categoría *política*, al comprometer con la transformación para la superación de estas desigualdades en términos de justicia social. Para más información sobre el concepto de género y su operacionalización ver APARICIO, Marta, LEYRA, Begoña y ORTEGA (eds.), *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*. Estudios e Informes, nº4, ICEI-UCM, Madrid, 2009.

<sup>12</sup> ZABALA, Idoe, *Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género*, Cuaderno de Trabajo 41, Hegoa, 2006, pp. 1-18.

<sup>13</sup> NUSSBAUM, Martha, *Las Mujeres y el Desarrollo Humano*, Herder, Barcelona, 2012.



(GED).

El enfoque GED ha sido considerado, tanto entre las organizaciones feministas como por las agencias internacionales, como el más efectivo para favorecer la igualdad de género frente al Enfoque de Mujeres en Desarrollo (MED) surgido a partir de los años 70. Mientras el enfoque MED contribuyó a visibilizar el papel de las mujeres en los procesos de desarrollo, no se cuestiona sin embargo las causas de su participación diferenciada y se centra en la incorporación de las mujeres en los procesos de desarrollo, principalmente, como una vía para favorecer la eficiencia económica. El enfoque GED traslada por el contrario el énfasis desde el papel de las mujeres, a las causas estructurales de la desigualdad y a las relaciones de género entendidas como relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres que perpetúan la pobreza, las desigualdades o la diferente distribución de recursos, beneficios y las oportunidades de participación en la toma de decisiones.

La labor de incidencia y el intenso trabajo conjunto de las organizaciones feministas fueron decisivos en la década de los 90 para la integración de la perspectiva de género en la agenda internacional del desarrollo y el avance en los derechos humanos de las mujeres. En este proceso, la adopción en 1979 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés)<sup>14</sup> constituye el marco declarativo de referencia que favoreció la articulación de los derechos de las mujeres en las sucesivas conferencias temáticas y sectoriales impulsadas por NNUU en torno al medio ambiente —Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (1992), los derechos humanos —Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993)— o el desarrollo social —Conferencias Internacionales sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995)—<sup>15</sup>. En este proceso destaca especialmente la IV Conferencia Mundial celebrada en 1995 en Beijing<sup>16</sup>, que contribuyó de manera decisiva a situar la causa de la igualdad entre los sexos y la participación efectiva de las mujeres en todas las esferas de la vida, como una de las dimensiones ineludibles de la agenda de desarrollo internacional.

La Conferencia de Beijing cataliza los avances que habían impulsado las tres Conferencias Mundiales de la Mujer anteriores: México (1976), Copenhague (1980) y Nairobi (1985)<sup>17</sup>, que contribuyeron a forjar un movimiento feminista a escala internacional con una considerable capacidad de incidencia. Los documentos de la IV conferencia —la Declaración y la Plataforma de Acción<sup>18</sup>— supusieron el diseño conjunto y la aprobación de un plan con

<sup>14</sup> La *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es aceptada como una declaración internacional de los derechos de las mujeres. El preámbulo y sus 30 artículos define lo que constituye la discriminación contra las mujeres y establece una agenda para que las administraciones nacionales terminen con dicha discriminación. Para más información visitar el enlace web <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx> [Consultado en diciembre de 2014].

<sup>15</sup> CEPAL. *Caminos hacia la equidad...*, *op.cit.*, p.12.

<sup>16</sup> NNUU, *Declaración y Programa de Acción de Beijing, 1995*: <http://www.eclac.org/mujer/publicaciones/sinsigla/xml/3/6193/Plataforma.pdf> [Consultado en diciembre de 2014].

<sup>17</sup> Ver más información sobre las cuatro Conferencias Internacionales sobre la Mujer en NNUU <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm> [Consultado en mayo de 2014].

<sup>18</sup> Los derechos de las mujeres se integran en doce de las áreas temáticas: pobreza, educación, economía, poder y toma de decisiones, derechos humanos, violencia de género, salud, mecanismos institucionales, medios de

objetivos comunes para toda la comunidad internacional y el impulso de dos estrategias fundamentales para el logro del objetivo de igualdad: el “*mainstreaming*”<sup>19</sup> de género y el empoderamiento de las mujeres.

La introducción de la igualdad de género en la agenda del desarrollo y la ayuda internacional responde de manera decisiva a la presión e incidencia que las OSC han logrado imprimir sobre sus sistemas políticos pero también sobre los espacios de debate y de toma de decisiones a nivel internacional. En este proceso las organizaciones de mujeres han ido evolucionando y diversificando su discurso, ampliando sus alianzas —también en el ámbito de la academia— y afinando su repertorio de acción e incidencia. Tal y como señala Rosa Cobo<sup>20</sup>, la ola feminista surgida en los años sesenta, de marcado carácter político, ha tenido un importante impacto pues “ha impregnado las mentalidades, ha permeado valores sociales, ha trastocado los paradigmas dominantes de las ciencias sociales y ha obligado a algunos estados a implementar políticas de igualdad”.

Uno de los aportes teóricos más significativos del feminismo en tanto que teoría crítica y movimiento social ha sido el relativo al desarrollo conceptual del “principio de igualdad”<sup>21</sup>, como garantía para el reconocimiento y ejercicio de los derechos y libertades en igualdad entre hombres y mujeres. La “condición de igual” se interpreta como “equivalencia humana” y a la vez, como reconocimiento de la diferencia o la diversidad. La igualdad no implica por tanto que las personas seamos idénticas, sino que implica la “no discriminación por el hecho de ser diferentes”. Así mismo, el principio de “igualdad sustantiva” recogido por la CEDAW (1979) ampara la acción política orientada en tres direcciones interrelacionadas y complementarias: la igualdad de oportunidades, la igualdad de acceso a las oportunidades y la igualdad de resultados. La “igualdad sustantiva” ofrece la cobertura normativa necesaria a la implementación de medidas temporales de acción positiva para la equidad en la distribución de recursos y oportunidades. El acento en la igualdad de resultados amerita el trato diferente a quienes se encuentren en desventaja para el logro de objetivos comunes en condiciones de igualdad. Las medidas de acción positiva tratan por tanto de superar la brecha que permanece con mayor o menor alcance en todas las sociedades entre la “igualdad formal” —reconocida en los marcos jurídicos— y la “igualdad real” —experimentada efectivamente en todos los ámbitos públicos y privados—.

Las alianzas creativas entre las organizaciones de mujeres y feministas, la academia y la clase política, han permitido la cristalización de estos desarrollos conceptuales en los marcos

---

comunicación, medio ambiente y derechos de las niñas.

<sup>19</sup> El Consejo Económico y Social de NNUU define el *mainstreaming* de género como “el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive leyes, políticas o programas, en todos los ámbitos y en todos los niveles. Se trata de una estrategia destinada a considerar las preocupaciones y las experiencias de las mujeres igual que aquellas de los hombres como una dimensión esencial de la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y programas en todas las esferas: política, económica, y social, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de género.” Ver ECOSOC, *Gender Mainstreaming. An Overview* [en línea], NNUU, Nueva York, 1997. Disponible en: [www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF](http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF) [Consultado en Mayo de 2014].

<sup>20</sup> COBO, Rosa, “Otro recorrido por las ciencias sociales: género y teoría crítica” en APARICIO, Marta; LEYRA, Begoña y ORTEGA, Rosario (eds.), *Cuadernos de género: Políticas ... op.cit.*, p. 24.

<sup>21</sup> GARCÍA PRINCE, Evangelina, *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, PNUD, San Salvador, 2008.



declarativos internacionales y nacionales, así como la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo y políticas públicas específicas que han recabado un amplio consenso internacional. Autoras como Avonne Fraser e Irene Tinker, Peggy Antrobus o Wendy Harcourt<sup>22</sup> han analizado la evolución de estas redes de mujeres, su repertorio y estrategias de incidencia y su poder de influencia en los espacios internacionales de toma de decisiones. Siguiendo el planteamiento de Harcourt podemos identificar tres fases históricas en la evolución del “movimiento global por los derechos de las mujeres”:

1) Un primer período que comprendería desde finales de los años 80 y principios de los 90 que resultó clave tal y como hemos mencionado, en la articulación de un movimiento global de mujeres con una visión y agenda compartidas. En esta fase, además de las conferencias mundiales sobre la mujer, tanto el Congreso Mundial de las Mujeres por un Planeta Saludable de Miami (1991) o el Planeta Femea en la Cumbre de la Tierra de Río (1992) supusieron hitos relevantes en la conformación y fortalecimiento de alianzas estratégicas en torno a organizaciones como Women Environment and Development Organization (WEDO), Women in Development Europe (WIDE) o Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN).

2) Una segunda fase centrada en el intenso, complejo, organizado y cualificado trabajo de incidencia y de incorporación de la perspectiva de género en las conferencias temáticas de NNUU de la década de los 90 que logró posicionar la igualdad de género en la agenda internacional de desarrollo. Cabe remarcar en este tiempo que el movimiento de mujeres y feminista articulado a escala internacional logró convertir a las NNUU como el espacio multilateral más favorable a la legitimación de la igualdad de género y a la promoción de una agenda internacional de desarrollo en diálogo con la agenda de género ya existente<sup>23</sup>.

3) Finalmente, a partir del 2000 comienza una nueva fase para el movimiento feminista internacional en la que la fatiga y la frustración que provoca la “evaporación” de los aspectos más transformadores de la perspectiva de género<sup>24</sup> en las políticas de desarrollo, provoca tensiones internas en el movimiento y la traslación de los escenarios estratégicos de incidencia desde NNUU hacia espacios compartidos y articulados con nuevos movimientos sociales por otra globalización que comienzan a gestarse a escala internacional. El movimiento feminista internacional ha necesitado abrirse a nuevos espacios y acoger en su núcleo planteamientos desde la diversidad —geopolítica, generacional, étnica, cultural, sexual, etc.— capaces de renovar sus bases de apoyo y de ampliar su discurso. Tal y como analizaremos más adelante, su capacidad para articular alianzas estratégicas y un sólido discurso, y su capacidad para incidir y proponer en los nuevos espacios de definición de la agenda, será determinante para la posición y concreción que finalmente adquiriera la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la agenda post-2015.

<sup>22</sup> FRASER, Avonne y TINKER, Irene (eds.), *Developing Power: how women transformed international development*, The Feminist Press, Nueva York, 2004. HARCOURT, Wendy “Reflexiones sobre el movimiento global por los derechos de las mujeres” en IBARRA, P. y GRAU, E. (coord.) *Red en la encrucijada. Anuario de movimientos sociales 2005*, Icaria, Barcelona, 2006, ps. 62-88.

<sup>23</sup> CEPAL. *Caminos hacia la equidad...*, op.cit, p.5.

<sup>24</sup> Para más información sobre el concepto de evaporación del género en las políticas de desarrollo ver ESPINOSA, Julia “La igualdad de género en el ciclo de las políticas de cooperación al desarrollo” en *I Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo “Desafío de los Estudios de Desarrollo”*, REEDES, Santander, 2012.

## 2. Cambios en el sistema internacional y en la agenda del desarrollo

Desde la década de los 90 la agenda de la ayuda ha experimentado cambios de envergadura en la orientación y medición de sus objetivos y, especialmente en la última década, se ha producido una transformación del marco institucional del sistema, caracterizado por una creciente proliferación de actores y una revisión de los procesos de gobernanza global de la ayuda<sup>25</sup>.

El escenario internacional ha sufrido importantes transformaciones en los procesos económicos, financieros, ambientales, políticos, sociales y culturales caracterizados por una creciente globalización en los factores que los determinan y en el alcance de sus efectos en un mundo cada vez más interdependiente. Las tradicionales visiones de la realidad internacional y de las relaciones internacionales que tenían en los estados la unidad de análisis y acción política, están dando paso a nuevas interpretaciones que enfatizan el papel de los actores no estatales, la importancia de las estructuras institucionales en los procesos políticos internacionales, el alcance de la "idea de frontera"<sup>26</sup> o el carácter transnacional de los desafíos y factores que afrontan las agendas nacionales —así, por ejemplo, la globalización económica, la justicia universal, los problemas ambientales o la presión migratoria—<sup>27</sup>.

Las explicaciones de dichas transformaciones y sus efectos también se encaminan, desde una visión normativa, al análisis de los procesos de gobernanza del sistema internacional y a los procesos de distribución del poder entre los Estados, los mercados y la sociedad civil, en escenarios cada vez más internacionalizados en los que los diversos actores interactúan de manera creciente a través de redes de relación e interdependencia<sup>28</sup>.

En este contexto de replanteamiento del papel de los Estados, la doctrina cosmopolita ha adquirido un renovado impulso<sup>29</sup>. Autores como David Held o Daniele Archibugi<sup>30</sup> entre otros, introducen el concepto de "democracia cosmopolita" como una apuesta por la generación de gobernanza democrática en diversos niveles, incluido el global. Los autores plantean la necesidad de dotar a la política mundial de un mayor grado de participación, transparencia y rendición de cuentas que posibilite que la sociedad civil global ejerza su ciudadanía de manera paralela e independiente a la política exterior de sus respectivos estados. Se propone por tanto una reconstrucción de la sociedad civil y la autoridad política a escala global, promoviendo la creación de un sistema de gobernanza global desde la base, así como de un "multilateralismo

<sup>25</sup> ALONSO, Jose Antonio *Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo*. ICEI-UCM, Madrid, 2007. SANAHUJA, José Antonio, "Los ODM y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe" en *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8, 2011, ps. 195-222. DEL CAMPO, Esther, "Procesos de descentralización, gobernanza democrática y cooperación internacional en países andinos" en MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA, José Antonio. (coord.) *Eficacia de la ayuda y división del trabajo*, CEIPAZ e ICEI, Madrid, 2012, ps. 135-170.

<sup>26</sup> SANAHUJA, José Antonio, *¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea*, 2009, p. 23.

<sup>27</sup> *Ibidem* y AYUSO, Anna y COSTAFREDA, Andrea, "Retos para la apropiación democrática... *op.cit.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>29</sup> MILLÁN, Natalia. *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2012.

<sup>30</sup> ARCHIBUGI, Daniele y HELD, David "La democracia cosmopolita: caminos y agentes", en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio social* Nº 117, FUHEM Ecosocial e Icaria, Madrid, 2012, pp.57-56.



más eficaz, representativo y legítimo”<sup>31</sup>, no exento sin embargo de enormes dilemas de funcionamiento<sup>32</sup>.

Tal y como hemos mencionado en el apartado anterior, el movimiento feminista a escala internacional fue pionero en el funcionamiento sobre los principios cosmopolitas, construyendo una agenda de género global que se posicionó en los foros internacionales de debate de la agenda internacional del desarrollo, con independencia de las posiciones que los respectivos Estados defendieron en dichos espacios.

Siguiendo a José Antonio Alonso<sup>33</sup> podemos destacar los siguientes cambios más relevantes que condicionan los estudios del desarrollo y la gestión de la ayuda internacional: a) la “creciente heterogeneidad en el mundo en desarrollo” en el que existen una gran diversidad de situaciones diferenciadas, por lo que no es posible realizar un diagnóstico y pronóstico únicos; b) los cambios en los “patrones de distribución de la pobreza” en los que se acentúa la desigualdad dentro de los países en términos de pobreza relativa; c) la creciente influencia regional y global de países emergentes con un elevado dinamismo y capacidad de influencia lo que ha originado una “creciente multipolaridad del sistema internacional”. Tal y como señala Alonso<sup>34</sup>, este fenómeno “abre la oportunidad a la construcción de estructuras de gobernanza a escala internacional más incluyentes y democráticas; básicamente porque en un mundo multipolar es más necesario construir respuestas cooperativas a escala global”. Así mismo, un cuarto cambio en el sistema internacional es d) la creciente interdependencia y externalidades entre países y, en concreto, con la existencia de “bienes públicos internacionales” cuya provisión requiere de una acción voluntaria coordinada y cooperativa entre países a escala internacional por su carácter transnacional. La agenda de los bienes públicos globales se interrelaciona y complementa con la agenda del desarrollo ya que existen transacciones entre ellas, como ilustra la relación que existe entre el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental<sup>35</sup>.

Estos cambios en el panorama internacional afectan de manera decisiva a la conformación de la agenda del desarrollo y la ayuda internacional, y plantea importantes desafíos a la arquitectura en la que sustente su definición e implementación<sup>36</sup>. Entre dichos desafíos se encuentran los siguientes: i) la ampliación de dimensiones y alcance de la agenda, incluyendo la agenda de los bienes públicos globales como la sostenibilidad ambiental y aspectos fundamentales para una visión comprehensiva y coherente como la defensa de los derechos humanos o la gobernanza democrática; ii) el incremento de nuevos actores con intereses, objetivos, poder e influencia diferenciada, y la proliferación de nuevos instrumentos.

<sup>31</sup> SANAHUJA, José Antonio, “Narrativas del multilateralismo: efecto Rashomon y cambio de poder” en *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, nº 101, 2013, p. 47.

<sup>32</sup> RODRIK, Dani, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Antoni Bosch, Barcelona, 2012.

<sup>33</sup> ALONSO, José Antonio (dir.) *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda Post-2015*. Documento de trabajo, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, 2013, ps. 97-99.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p.98.

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 99.

<sup>36</sup> AYUSO, Anna y COSTAFREDA, Andrea, “Retos para la apropiación democrática... *op.cit.*”, p. 24.

Estos desafíos requieren la articulación de fórmulas de gobernanza internacional más equilibradas y eficaces, pero también más legítimas y representativas a través de la puesta en marcha de mecanismos de representación política en la esfera internacional, capaces de canalizar y agregar las preferencias e intereses de la ciudadanía y de promover sistemas eficaces de rendición de cuentas. Se trata en definitiva de promover la apropiación democrática a todos los niveles, pero también y especialmente en el caso que nos ocupa, con una sólida dimensión internacional dada la universalidad y globalidad de la agenda de desarrollo. La apropiación democrática supone por tanto, no solo apuntalar la centralidad de los gobiernos en la definición de las prioridades del desarrollo de los países, sino principalmente, el ensanchamiento de las dimensiones democráticas —institucionales y en el ejercicio de la ciudadanía— de los sistemas representativos a escala nacional y global y en definitiva, la profundización de la calidad democrática de los marcos institucionales de toma de decisiones<sup>37</sup>.

Cabe recordar que el gobierno representativo no es un sistema de organización política caracterizado por el principio de autogobierno popular, sino precisamente, una alternativa de organización frente al gobierno del pueblo tal y como fue concebido por la tradición democrática moderna. Los principios que le dotan de mayor carácter democrático, capaces de vincular las decisiones de quienes gobiernan y las preferencias políticas de los representados, se refieren especialmente a la libertad de opinión pública y al carácter periódico de las elecciones —lo que permite la rendición de cuentas a través del voto retrospectivo—. De manera paralela, las democracias representativas disponen de otros rasgos distintivos que se espera contribuyan a su eficacia en sociedades amplias, complejas y caracterizadas por la existencia de una pluralidad de intereses diferentes e incluso enfrentados, esto es, la independencia parcial de los representantes y el juicio mediante la discusión<sup>38</sup>. Por otro lado, la lógica de inclusión/exclusión en la conformación de la ciudadanía —la paradoja democrática de los gobiernos representativos— ha alentado tensiones y crisis de representatividad en el sistema, ante las que el gobierno representativo se ha mostrado flexible y adaptativo.

Los cambios acontecidos en el escenario internacional ya mencionados han contribuido a una nueva crisis de representatividad de las democracias nacionales incapaces de gestionar las externalidades de los procesos de globalización ni de distribuir sus beneficios y oportunidades entre una ciudadanía cada vez más formada e informada y con posibilidad de desarrollar nuevas técnicas de participación y organización políticas. Estos cambios en el panorama internacional han alentado también un impulso democratizador a escala internacional con la revisión de los procesos de gobernanza global.

La gobernanza democrática como una forma renovada de gobernar o de hacer política —“*policy making*”— en sistemas sociopolíticos complejos e interdependientes caracterizados por la diversidad de actores —con diversos incentivos, objetivos y poderes—, parece sustentarse sobre conceptualizaciones más positivas y creativas del poder —frente al “poder sobre” característico del antiguo modelo jerárquico—. La gobernanza democrática promueve la solución compartida de problemas colectivos, la creación conjunta de oportunidades

---

<sup>37</sup> O'DONNELL, Guillermo, “Hacia un Estado de y para la democracia” en *Democracia/Estado/Ciudadanía en América Latina*, PNUD, 2008, ps. 25-64.

<sup>38</sup> MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.



colectivas y en última instancia, el logro del bienestar público de manera colaborativa. Frente a otras interpretaciones más conservadoras y economicistas de la gobernanza, entenderemos que el objetivo de la acción de gobierno en gobernanza es el bienestar público, que además de ser parte constitutiva del mismo, parece significarse como un elemento instrumental de su desarrollo, en el sentido en el que un bienestar más compartido y equitativo en un determinado sistema sociopolítico, favorece y potencia las condiciones para el desarrollo de una gobernanza más eficaz<sup>39</sup>.

Un análisis amplio de la apropiación democrática en los procesos de desarrollo podría nutrirse de los modelos analíticos de la representación política y del estudio de las diversas perspectivas o dimensiones que la conforman<sup>40</sup>. Entenderemos la representación política como un proceso dinámico de relaciones que comunican la sociedad y el estado —o el sistema de gobernanza a nivel internacional— centrado en la transmisión de los intereses y preferencias de la ciudadanía a la esfera pública y en la capacidad de la ciudadanía para juzgar las acciones y políticas llevadas a cabo por sus representantes. Los sistemas de autorización y legitimidad a los representantes, de rendición de cuentas —“*accountability*”— o de respuesta a las demandas de la ciudadanía —“*responsiveness*”— suponen dimensiones claves en este proceso.

El análisis de la representación política aplicado al ámbito de la “política pública global de desarrollo”<sup>41</sup> puede contribuir a dotarla de mayor legitimidad social y representatividad, especialmente en los momentos de definición y establecimiento de agenda —“*agenda setting*”—, y en los momentos de rendición de cuentas y control político —“*democratic accountability*”—. Se trataría como indican Anna Ayuso y Andrea Costafreda<sup>42</sup> “de analizar cómo se definen y agregan las prioridades de la agenda de desarrollo y cómo se incorporan los intereses de las personas beneficiarias en el diseño de las políticas públicas de desarrollo para garantizar su apropiación y legitimidad democrática” y de manera paralela, atender a la eficacia del proceso y a los mecanismos de rendición de cuentas y de “control político democrático por parte de los distintos actores involucrados”. El enfoque resulta enormemente estimulante pero sin duda también de gran complejidad, dado que las dinámicas que se establecen en el proceso político a escala internacional son de naturaleza diferenciada a las acontecidas a nivel local y nacional, en términos de transparencia, institucionalidad o equilibrio de fuerzas y capacidad de influencia entre los diversos actores, tanto en el plano participativo como operativo. Estas dinámicas afectan así mismo a los procesos de rendición de cuentas a nivel internacional, en los que la participación de una ciudadanía crítica y la institucionalización de canales de diálogo entre los diferentes niveles de decisión —local, nacional y global— adolecen de problemas de agencia política; también de problemas de información imprescindible para el control e incidencia políticos; así como de problemas de eficacia cuya consecución —su capacidad para producir *outputs*— redundaría en la propia legitimidad del sistema<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> MAYNTZ, Renate “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 21, Caracas, 2001. KOOIMAN, Jan “Gobernar en Gobernanza” en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Ministerio de Administraciones Públicas e INAP, Madrid, 2005.

<sup>40</sup> PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

<sup>41</sup> AYUSO, Anna y COSTAFREDA, Andrea, “Retos para la apropiación democrática... *op.cit.*”, p. 26.

<sup>42</sup> *Ibíd.* p. 26.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, ps. 28-29.

No cabe duda que en este contexto de cambios en el sistema internacional, las OSC han contribuido al fortalecimiento, la eficacia, la democratización y la transparencia de las políticas de desarrollo a través de, por un lado, una sólida y articulada labor de incidencia a escala nacional y global cuestionando y confrontando los espacios limitados de participación; y por otro, a través de la implementación en terreno de gran parte de dichas políticas con una lógica orientada a resultados y promoviendo la eficiencia y la legitimidad social de las mismas<sup>44</sup>. En los siguientes apartados nos referiremos especialmente al papel de las OSC en los escenarios de incidencia globales y en concreto, al recorrido y estrategias que está llevando a cabo el movimiento global por los derechos de las mujeres en los principales procesos de conformación de la agenda internacional de desarrollo en este contexto de cambios.

### 3. De los ODM a la agenda post-2015: condiciones y estrategias para la igualdad

Los ODM amparados por la Declaración del Milenio (2000), supusieron un respaldo político sin precedentes al esfuerzo compartido por la lucha contra la pobreza y la promoción de procesos de desarrollo centrados en las personas. La iniciativa impulsada desde NNUU, logró la concreción y acuerdo en torno a una agenda del desarrollo con ocho objetivos<sup>45</sup> y a un sistema de medición encargado de valorar el alcance de su logro. Con todo, los ODM adolecieron de importantes debilidades que han marcado y condicionado su apropiación por parte de los países receptores, así como su implementación y evaluación. Siguiendo a Alonso<sup>46</sup> podemos destacar las siguientes debilidades e inconsistencias en los ODM:

“la asimetría de esfuerzos y compromisos que suponían para países desarrollados y en desarrollo, el carácter parcial del cuadro de objetivos seleccionados, la discutible métrica que domina la definición de metas e indicadores, el silencio respecto a recursos y cambios internacionales requeridos para hacer realidad esas metas o, en fin, la opacidad del proceso de deliberación y decisión de la agenda”.

Además de estas debilidades compartidas, el movimiento global por los derechos de las mujeres se vio decepcionado por el escaso alcance de género que asumieron los ODM, a pesar del papel relevante que la Declaración del Milenio había reservado a la igualdad como uno de los principios que deberían inspirar a las relaciones internacionales en el siglo XXI. La iniciativa no recogió sin embargo dimensiones y temas imprescindibles en materia de derechos de las mujeres y la igualdad de género, y no incorporó los avances teóricos y prácticos en torno a las estrategias de “*mainstreaming*” y empoderamiento ampliamente reconocidas para el logro de la igualdad, tras una década de consolidación e institucionalización de la perspectiva de género.

De los ocho ODM formulados, con sus correspondientes metas e indicadores, el ODM 3, “Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer”, se refiere explícitamente

<sup>44</sup> RICO, Graciela, MARTÍNEZ, Ignacio, MARTÍNEZ, Pablo, “Changes in the international development agenda: the role of civil society in the development policies”, *Papeles 2015 y más*, nº 16, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2013.

<sup>45</sup> Los ocho ODM son los siguientes: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Educación Universal; 3) Igualdad entre hombres y mujeres; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA; 7) Sostenibilidad del medio ambiente y; 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Para más información: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

<sup>46</sup> ALONSO, José Antonio (dir.), *Compromiso global por un desarrollo* Alonso... *op.cit.*, p. 94.



a la igualdad de género. El ODM 3 tiene como meta eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza para el año 2015. Entre los indicadores para el seguimiento de los progresos en este objetivo se recogen la tasa neta de matriculación en enseñanza primaria, la proporción de alumnado que concluye la educación primaria y la tasa de alfabetización de mujeres y hombres de entre 15 y 24 años. La igualdad de género y la promoción del empoderamiento se circunscriben por tanto al ámbito de la educación, quedando fuera de la agenda otros temas clave para la igualdad como la violencia de género, los derechos sexuales y reproductivos, la presencia de mujeres en puestos de toma de decisiones económicas y políticas, el trabajo reproductivo no valorizado o la brecha de ingresos, entre otros. Así mismo, no se llegó a transversalizar la perspectiva de género en el resto de objetivos y en algunos casos, como en el ODM 5 —destinado a mejorar la salud materna—, o el ODM 6 —destinado a combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades—, se vuelve a visiones MED y ciegas al género. Desde las OSC e instituciones internacionales como la CEPAL, se ha tratado de visibilizar esta carencia y de formular indicadores complementarios y alternativos que aborden estas cuestiones al evaluar la evolución en el logro de los ODM<sup>47</sup>.

Otro de los procesos claves en la conformación de la nueva arquitectura de la ayuda es la llamada agenda de la eficacia, impulsada desde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que trata de lograr acuerdos y compromisos internacionales que mejoren técnicamente el manejo de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) por parte de países donantes y receptores, con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. La agenda de la eficacia llegó a transformar el marco de referencia operativo de la cooperación al desarrollo incorporando nuevos principios en la gestión de los flujos de ayuda, recogidos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (DP)<sup>48</sup> en 2005 —apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados—; así como nuevos instrumentos —apoyo presupuestario general, enfoque sectorial, fondos canasta, etc.—.

En los últimos años factores como las transformaciones del sistema internacional, los debates críticos en torno a la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda —en cuanto a su legitimidad, alcance y su carácter tecnocrático— y las debilidades de los ODM como agenda internacional compartida, ha renovado el firme cuestionamiento a una visión del desarrollo que se ha mostrado marcadamente injusta e insostenible. En la última década se ha tratado por tanto de posicionar visiones alternativas del desarrollo en estos foros y de recuperar la centralidad de los temas transversales —sostenibilidad, derechos humanos, igualdad de género, etc.—, así como de fortalecer la coherencia y la gobernanza democrática del sistema internacional de ayuda. En este tiempo se está recuperando también el interés por el papel de la sociedad civil y las instituciones públicas en los procesos de desarrollo y en especial, por el papel del Estado como “gestor del desarrollo”<sup>49</sup>, proveedor de bienes públicos y catalizador de la cohesión social<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> LEYRA, Begoña Y PAJARÍN, Marta “Intervención social y género... *op.cit.*, p. 60.

<sup>48</sup> La Declaración de París retoma y desarrolla los acuerdos de la Declaración de Roma de 2003 en seguimiento a los Acuerdos de Monterrey sobre financiación para el desarrollo establecidos en 2002.

<sup>49</sup> DEL CAMPO, Esther, “Procesos de descentralización... *op.cit.* p. 135.

<sup>50</sup> ALONSO, Jose Antonio *Cooperación con países de renta media... op.cit.* FIIAPP, *Iniciativas para la Cohesión Social... op.cit.* REVILLA, Marisa. y SUAREZ, Ignacio, *Hacia una mayor eficacia de la cooperación internacional*

En el contexto de profunda transformación en la arquitectura de la ayuda, el reconocimiento y el posicionamiento de la igualdad de género como uno de los objetivos centrales en la agenda del desarrollo, ha necesitado renovar la voluntad política a todos los niveles, potenciar las alianzas para la igualdad y fortalecer y adaptar las capacidades técnicas, que favorecieron los avances en materia de igualdad acontecidos desde los años 70. Tal y como hemos explicado con anterioridad, desde el cambio de siglo, el movimiento de mujeres internacional ha trabajado por incidir en estos espacios de definición de agenda, desde la institucionalidad —por ejemplo a través de la red de género del CAD o GENDERNET<sup>51</sup>—, pero principalmente, a través de la conformación de nuevas alianzas con los movimientos sociales por otra globalización.

En todo este proceso y especialmente desde 2005, las organizaciones de mujeres han participado en los espacios alternativos primero, y posteriormente de canalización oficial de la participación de las OSC en los procesos de conformación de la agenda y en los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLF), como Better Aid, Open Forum y desde 2012, el Partenariado de las OSC para la Eficacia del Desarrollo<sup>52</sup>. Desde estos espacios, el movimiento global por la igualdad de género ha estado trabajando para denunciar la falsa neutralidad de la agenda de la eficacia, para realizar una lectura desde el enfoque de género de los principios de París, y para acompasar las transformaciones en la nueva arquitectura a los marcos normativos de referencia de los derechos humanos, del derecho al desarrollo y en concreto, de los derechos de las mujeres en todo el mundo. Las organizaciones de mujeres visibilizaron y denunciaron la ceguera de género con la que nació la agenda de la eficacia<sup>53</sup> desde una doble perspectiva: por un lado, porque amparada en una visión tecnocrática no tuvo en cuenta las necesidades ni impactos diferenciados por sexo que tienen todas las políticas públicas y tampoco, sus efectos sobre las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Y por otro lado, la agenda de la eficacia no realizó una reflexión en torno a la visión del desarrollo que se pretendía impulsar, tampoco analizaba las causas estructurales de la pobreza o la desigualdad, ni promovió en sus inicios dinámicas inclusivas y participativas en los procesos de toma de decisiones en materia de gestión de la ayuda.

Como en todos los procesos de cambio social, la presión de las OSC ha resultado decisiva para la repolitización de la agenda de la eficacia en los HLF celebrados en Accra (2008) y en Busan (2011), así como la declaración de Doha (2008) sobre Financiación para el Desarrollo. En estos foros las OSC han sido reconocidas como actores de pleno derecho<sup>54</sup> y en materia de igualdad de género, han rescatado los compromisos adquiridos y aún vigentes

---

*para la gobernabilidad democrática y la convivencia democrática en América Latina*, FLACSO, San José, 2010.

<sup>51</sup> Ver trabajo del GENDERNET en <http://www.oecd.org/dac/gender-development/gendernetpracticenotes.htm> [Consultado en octubre de 2014].

<sup>52</sup> Para más información revisar los espacios web: <http://www.csopartnership.org> [Consultado en octubre de 2014].

<sup>53</sup> Es en el punto 42 de la Declaración de París es donde se menciona la integración del enfoque de género en la nueva política de desarrollo, en concreto, en cuanto a la armonización de los flujos de la ayuda: "también serán necesarios esfuerzos de armonización similares para otros planteamientos transversales, como la igualdad de género y otras problemáticas incluyendo los que estén financiados por fondos dedicados" OCDE (2008) *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*. Disponible en <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>.

<sup>54</sup> Para más información revisar Foro sobre la Eficacia del Desarrollo visitar <http://cso-effectiveness.org/alianza-de-busan-para-una,192?lang=es> [Consultado en diciembre de 2014].



en la CEDAW y Beijing y han logrado visibilizar la necesidad de seguir destinando esfuerzos a la igualdad de género como principio constitutivo y como instrumento operativo para una ayuda y un desarrollo eficaces.

En este sentido cabe señalar como los marcos declarativos de los siguientes HLF recogieron de manera más contundente la importancia de la igualdad de género. Así, el Programa de Acción de Accra (2008) reconoce que,

“la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son esenciales para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres y niños pobres. Es vital que todas nuestras políticas aborden estos temas de manera más sistemática y coherente”<sup>55</sup>.

Por su parte, la “Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo” también recoge de manera ya más contundente un párrafo específico —párrafo 20— destinado a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres. Las organizaciones de mujeres altamente organizadas en plataformas como el Foro Global de las Mujeres fueron decisivas para estos avances, participando en espacios comunes de incidencia con las OSC, pero también, diseñando una hoja de ruta propia claramente definida. Organizaciones como AWID —Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo— resultaron agentes clave en la articulación del discurso<sup>56</sup> y en la difusión de información sobre el proceso<sup>57</sup>.

Uno de los procesos destacados en la nueva arquitectura de la ayuda es la reforma de NNUU encaminada a fortalecer su legitimidad y su capacidad para establecer un marco normativo internacional. De nuevo la reforma de NNUU se inició con un alcance de género limitado y en riesgo de ser excluido, y fue crucial el empuje de las OSC y movimientos de mujeres para la creación en 2010 de ONU Mujeres. ONU Mujeres nace con la función específica de velar por el cumplimiento de los compromisos en materia de igualdad de género y de dar apoyo a los Estados miembros y al propio sistema de NNUU en la formulación de políticas, estándares y normas mundiales y en la implementación de las mismas. De manera paralela, las OSC y las organizaciones de mujeres también abogan por potenciar el papel de NNUU como el espacio legítimo donde debatir, acordar y normativizar la hoja de ruta sobre financiación del desarrollo y donde promover de manera compartida procesos de desarrollo centrados en las personas, que tengan en cuenta el bienestar económico, el desarrollo social en equidad y la sostenibilidad medioambiental.

En definitiva, la agenda de la eficacia supuso una indudable amenaza para los avances en igualdad de género logrados en las últimas décadas; amenaza ante la que el movimiento feminista internacional reaccionó de manera coordinada, visibilizando su falsa neutralidad de género e introduciendo referencias declarativas y operativas a la igualdad y a la transversalidad de género, en los nuevos principios e instrumentos. Este trabajo de

<sup>55</sup> OCDE, *Programa de Acción de Accra*, 2008, p. 16.

<sup>56</sup> Ver documento sobre la eficacia desde la perspectiva de género <http://www.awid.org/esl/Library/La-Cooperacion-para-el-Desarrollo-mas-alla-del-paradigma-de-la-Eficacia-de-la-Ayuda-Una-perspectiva-de-derechos-de-las-mujeres> [Consultado en diciembre de 2014].

<sup>57</sup> Ver espacios informativos sobre las negociaciones, como <http://awid.org/Library/Position-on-the-proposed-Busan-Joint-Action-Plan-on-Gender-Equality-and-Development> [Consultado en diciembre de 2014].

revisión e incidencia entronca con el debate sobre la eficacia del desarrollo —y no solo sobre la eficacia de la ayuda— que llevaron a cabo las OSC en este contexto. El impulso y alcance de este proceso de revisión, el renovado acento en el análisis de las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, la incidencia de la OSC en la conformación de agenda y la búsqueda de fórmulas de gobernanza internacional más inclusivas, representativas, legítimas y eficaces, que enmarcan el proceso de definición de la agenda post-2015, confluyen como factores de oportunidad para el posicionamiento de la igualdad de género en la nueva agenda del desarrollo.

El proceso de conformación de la agenda de desarrollo post-2015 incluye varios procesos en marcha: 1) la creación de un *Task Force* como unidad interagencial en el seno de las NNUU en la que el PNUD tiene un papel preponderante y que presentó recomendaciones en el informe “El futuro que queremos todos” —2012—; 2) el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes que elaboró también su informe de recomendaciones para la nueva agenda —2013—; 3) el desarrollo de un Open Working Group de carácter intergubernamental en seguimiento a los resultados de la Conferencia de Río+20 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y 4) las consultas temáticas, nacionales, regionales y globales, en torno a 11 áreas temáticas. La igualdad de género parece estar reconocida como objetivo de desarrollo en los primeros informes emitidos por el *Task Force* y del Grupo de Personas Eminentes; por su parte, el Grupo de Trabajo en torno a los ODS también está trabajando en materia de Equidad social e igualdad de género como una de sus áreas de interés; y la consulta temática sobre desigualdades —en la que está involucrada ONU Mujeres— parece que está apuntalando la necesidad de incorporar la igualdad de género como una doble prioridad —transversal y específica—<sup>58</sup> en la nueva agenda.

El movimiento feminista internacional sigue realizando un trabajo de incidencia en estos espacios para la articulación de posiciones conjuntas que contribuyan al posicionamiento de la igualdad de género en la nueva agenda de desarrollo. Cabe mencionar en este sentido, el *Comunicado feminista para el Post2015. Justicia de género, económica, social y ecológica para el desarrollo*, que firmaron más de 340 organizaciones nacionales, regionales e internacionales de 143 países<sup>59</sup>. Desde entonces organizaciones participantes del encuentro feminista continúan incidiendo en el proceso a través de la plataforma Post-2015 Womens´ Coalition<sup>60</sup> que promueve la coordinación del trabajo que vienen desempeñando.

Podemos concluir por tanto, que existen varios factores concurrentes en la conformación de la nueva agenda de desarrollo que nos llevan a considerar este proceso como una oportunidad para la promoción de la igualdad de género. Por un lado, factores referidos al propio proceso político de construcción de la agenda y que favorecen su repolitización: el mayor alcance participativo —con mecanismos *bottom-up*<sup>61</sup>— en su diseño y la centralidad

<sup>58</sup> Ver descripción que recoge la posición española para la Agenda post-2015 en [http://www.cooperacionespañola.es/sites/default/files/resumen\\_posicion\\_espanola\\_post2015.pdf](http://www.cooperacionespañola.es/sites/default/files/resumen_posicion_espanola_post2015.pdf) [Consultado en Noviembre de 2014]

<sup>59</sup> Ver declaración en el siguiente enlace <http://www.awid.org/News-Analysis/Announcements2/Over-340-endorsements-of-the-Feminist-Declaration-for-Post-2015> (Noviembre, 2014) [Consultado en Noviembre de 2014]

<sup>60</sup> Para más información visitar el espacio web <http://www.post2015women.com/> [Consultado en Diciembre de 2014]

<sup>61</sup> Frente al proceso *top-down* que caracterizó a los ODM. Para más información sobre el proceso consultivo de



de dimensiones de desarrollo que habían quedado excluidas en los ODM y la agenda de la eficacia —gobernanza, participación, igualdad—. Y por otro lado, factores referidos a la propia capacidad de influencia del movimiento global por los derechos de las mujeres que ha sabido revitalizar y fortalecer su discurso, así como articular y coordinar nuevas alianzas y acciones estratégicas.

#### **4. Algunas consideraciones finales sobre el movimiento feminista a escala internacional**

El ejercicio de revisión e incidencia sobre la agenda de la eficacia de la ayuda que realizaron las OSC y las organizaciones de mujeres, así como su participación en la definición de la agenda post-2015 puede ser entendido como un desafío de carácter democrático a las élites y a los procesos de toma de decisiones que han venido marcando la agenda internacional de la ayuda al desarrollo. Y es que como la mayor parte de los avances en justicia social, solo a través de la presión y la incidencia es posible ensanchar las bases democráticas de nuestros sistemas representativos y mejorar los sistemas de información y de rendición de cuentas.

El impacto del papel de las OSC en el escenario internacional es múltiple y en diversas dimensiones: así por un lado, incidieron en el ámbito simbólico de la agenda de la eficacia porque propusieron trasladar el debate desde la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo en términos de sostenibilidad y de garantía de los derechos y del bienestar de las personas; las OSC propusieron en definitiva, visiones alternativas de desarrollo. Por otro lado, las OSC afectaron también al *ámbito interactivo e institucional* en la definición de políticas porque además de cuestionar la legitimidad de los HLF y promover una nueva arquitectura de la ayuda al amparo de NNUU, entre sus objetivos se encuentra enfatizar el papel de los estados como principales responsables de las políticas de desarrollo, abogar por un proceso de empoderamiento democrático de la sociedad civil en dichas políticas y su participación como miembros de pleno derecho en los HLF. Finalmente, las OSC también tuvieron un impacto sustantivo en sí mismas, pues funcionan como instrumentos de cambio de la realidad, creando nuevas oportunidades de movilización a otros niveles.

Las organizaciones de mujeres y el movimiento global por los derechos de las mujeres han tenido un papel especialmente relevante en estos procesos de cuestionamiento e incidencia, dada la trayectoria del feminismo como teoría crítica y movimiento social. Las organizaciones de mujeres han sido pioneras en la creación de redes creativas —entre academia, ámbito político y sociedad civil— y redes globales para el cambio social, combinando los avances conceptuales y técnicos, con la progresiva institucionalización de la igualdad. Los años 90 fueron decisivos para el posicionamiento de la igualdad en el centro de la agenda del desarrollo, si bien, desde el inicio de la nueva agenda y arquitectura de la ayuda a partir del cambio de milenio, y debido al auge de nuevas y antiguas resistencias —especialmente en materia de derechos sexuales y reproductivos—, los logros alcanzados hasta entonces no encontraron un encaje satisfactorio ni en los ODM ni en la agenda de la eficacia.

Las OSC y en concreto las organizaciones feministas se han enfrentado a este nuevo

---

conformación de la Agenda desde el análisis de la política pública global ver el trabajo de Anna y COSTAFREDA, Andrea, "Retos para la apropiación democrática... *op.cit.*, pp. 24-41.

desafío con una agenda muy definida y unos objetivos muy precisos en materia de igualdad de género lo que ha facilitado el proceso de incidencia. Las propuestas feministas en torno a la sostenibilidad de la vida, la tradición de lucha por los derechos de ciudadanía de las mujeres o el principio de igualdad sustantiva, son activos que el movimiento feminista internacional puede aportar a los retos de la nueva agenda en torno al cambio de los patrones de producción y consumo, la gobernanza democrática o el afrontamiento de las desigualdades. El feminismo como movimiento social, contribuye así mismo, con la trayectoria de trabajo en red a nivel transnacional, que ha nutrido y catalizado el movimiento social por otra globalización.

La repolitización de la agenda de la eficacia de la ayuda gracias al aporte de las OSC en los HLF de Accra (2008) y Busan (2011) y la vocación participativa y más comprehensiva y coherente de la conformación de la agenda post-2015, marca la pauta de uno de los desafíos permanentes para la OSC y las organizaciones de mujeres: la lucha contra la falsa neutralidad de las políticas en términos de igualdad de género y justicia social y la necesidad de adoptar un enfoque integral de desarrollo que dote de coherencia a todas las políticas. En materia de igualdad de género podemos destacar otros desafíos específicos, como la importancia de combinar la transversalidad de género con medidas efectivas para la igualdad y que potencien a las organizaciones locales de mujeres a todos los niveles, la necesidad de incorporar alianzas estratégicas con hombres comprometidos con la igualdad o la importancia de destinar recursos suficientes a estos esfuerzos. A nivel sectorial, destacan el trabajo por la garantía de los derechos sexuales y reproductivos, pero también, problemas como la violencia contra mujeres y niñas o la distribución desigual de recursos y oportunidades como la educación a todos los niveles, el acceso a la tierra y al crédito, la persistencia de la discriminación salarial, la participación asimétrica en la prestación de cuidados no remunerados, o la desigualdad en el poder de decisión, de voz, de liderazgo e influencia en instituciones públicas y privadas, constituyen retos compartidos que requieren abordajes conjuntos y globales.

Finalmente, cabe señalar la importancia de la implementación de sistemas de evaluación de políticas, con información fiable y disponible, y de sistemas de rendición de cuentas que favorezcan el control democrático de las políticas de ayuda. Solo con estos instrumentos operativos y disponibles será posible promover una verdadera gobernanza democrática global de las políticas de desarrollo y de la ayuda internacional. La agenda post-2015 constituye una oportunidad ineludible para el ensanchamiento democrático del sistema internacional de ayuda, si bien la gestión de las expectativas y la participación promovida en los diferentes procesos de consulta y conformación de agenda serán decisivas a la hora de realizar un balance final de su alcance transformador. ●

---

### **Bibliografía**

ANTROBUS, Peggy, *The Global Women's Movement*, Zed Books, Londres, 2004.

ALONSO, José Antonio (dir.), *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda Post-2015*, Documento de trabajo, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, 2013.

ALONSO, José Antonio, "Sobre la frontera disciplinar de los estudios de desarrollo". Ponencia presentada en el *I Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo*, "Desafío de los Estudios de Desarrollo",



- REEDES, Santander, 2012. Disponible en: <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/138.pdf>
- ALONSO, José Antonio (dir.), *La cooperación al desarrollo y la infancia. Apuntes estratégicos para el caso de España*, ICEI-UCM, Madrid, 2012. Disponible en: [http://eprints.ucm.es/14650/1/WP\\_01-12.pdf](http://eprints.ucm.es/14650/1/WP_01-12.pdf)
- ALONSO, José Antonio, *Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo*, ICEI-UCM, Madrid, 2007.
- APARICIO, Marta; LEYRA, Begoña y ORTEGA, Rosario (eds.), *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género*, Materiales de formación. Estudios e Informes, nº 4, ICEI-UCM, Madrid, 2009. Disponible en [http://eprints.ucm.es/9638/1/estudios\\_e\\_informes\\_n%C2%BA\\_4.pdf](http://eprints.ucm.es/9638/1/estudios_e_informes_n%C2%BA_4.pdf)
- ARCHIBUGI, Daniele y HELD, David, "La democracia cosmopolita: caminos y agentes" en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio social*, nº 117, FUHEM Ecosocial e Icaria, Madrid, 2012, ps. 57-56.
- AYUSO, Anna y COSTAFREDA, Andrea, "Retos para la apropiación democrática y la rendición de cuentas mutua en la nueva agenda" en ALONSO, Jose Antonio (dir.), *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda Post-2015*, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, 2013, ps. 24-41.
- CEPAL, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe* [en línea], 2006. Disponible en: [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/14956/P14956.xml&xsl=/publicaciones/ficha-i.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones-i.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/14956/P14956.xml&xsl=/publicaciones/ficha-i.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones-i.xsl)
- DEL CAMPO, Esther, "Procesos de descentralización, gobernanza democrática y cooperación internacional en países andinos" en MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA, Jose Antonio (coord.), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo*, CEIPAZ e ICEI, Madrid, 2012, ps. 135-170.
- ECOSOC, *Gender Mainstreaming. An Overview* [en línea], Naciones Unidas, Nueva York, 1997. Disponible en: [www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF](http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF) [Consultado en Mayo de 2014].
- ESPINOSA, Julia, "La igualdad de género en el ciclo de las políticas de cooperación al desarrollo", ponencia presentada en el *I Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo "Desafío de los Estudios de Desarrollo"*, REEDES, Santander, 2012. Disponible en: <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/138.pdf>
- ESPINOSA, Julia. y GALLARDO, Begoña, *Coherencia de Políticas y Género. Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional*, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2013.
- FIIAPP, *Iniciativas para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe*, Documento base, FIIAPP, Madrid, 2010. Disponible en: <http://www.fiiapp.org/pdf/publicaciones/139ee2f16b06607ed6b3c6b44c998f18.pdf>
- FRASER, Arvonne y TINKER, Irene (eds.), *Developing Power: how women transformed international development*, The Feminist Press, Nueva York, 2004.
- GARCÍA PRINCE, Evangelina, *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, PNUD, San Salvador, 2008. Disponible en [http://www.americalatina.genera.org/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=905&pub\\_id=922&ml=1&mlt=system&tmpl=component](http://www.americalatina.genera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=922&ml=1&mlt=system&tmpl=component)
- HARCOURT, Wendy, "Reflexiones sobre el movimiento global por los derechos de las mujeres" en IBARRA, P. y GRAU, E. (coord.), *Red en la encrucijada. Anuario de movimientos sociales 2005*, Icaria, Barcelona, 2006, ps. 62-88. Disponible en [http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/lau/Art\\_355culoWendyHarcourt.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/lau/Art_355culoWendyHarcourt.pdf)
- KOOIMAN, Jan, "Gobernar en Gobernanza" en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Ministerio de Administraciones Públicas e INAP, Madrid, 2005.
- LEYRA, Begoña y PAJARÍN, Marta, "Intervención social y género en la cooperación internacional al desarrollo: alianzas para el cambio social" en *Cuadernos de Género 3: Género, Educación e Intervención Social. Experiencias compartidas entre España y Níger*, ICEI-UCM, Madrid, 2013, ps. 59-71. Disponible en <https://www.ucm.es/icei/genero>
- MAEC, *Estrategia de "Género en Desarrollo" de la Cooperación Española*, Madrid, 2007. Disponible en <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/>

- Publicaciones/DES%20GENERO.pdf
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- MAYNTZ, Renate, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 21, Caracas, 2001.
- MEYER, Stefan y SCHULZ, Nils-Sjard, *Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: entre la eficacia y la democratización*, WP 59, FIRDE, Madrid, 2008.
- MEYER, Stefan, *Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda*, WP 86, FRIDE, Madrid, 2009.
- MILLÁN, Natalia, *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2012.
- NNUU, *Convención sobre la eliminación de todas la formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)*, 1979. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>
- NNUU, *Declaración y Programa de Acción de Beijing*, 1995. Disponible en <http://www.eclac.org/mujer/publicaciones/sinsigla/xml/3/6193/Plataforma.pdf> [Consultado en Febrero de 2013]
- NUSSBAUM, Martha, *Las Mujeres y el Desarrollo Humano*, Herder, Barcelona, 2012.
- OCDE, *Programa de Acción de Accra*, 2008, ps. 16-23. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- O'DONNELL, Guillermo, "Hacia un Estado de y para la democracia" en *Democracia/Estado/Ciudadanía en América Latina*, PNUD, 2008, ps. 25-64.
- PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990. Disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf) / [Consultado en Mayo de 2014].
- REVILLA, Marisa. y SUAREZ, Ignacio, *Hacia una mayor eficacia de la cooperación internacional para la gobernabilidad democrática y la convivencia democrática en América Latina*, FLACSO, San José, 2010.
- RICO, Graciela, MARTÍNEZ, Ignacio, MARTÍNEZ, Pablo, "Changes in the international development agenda: the role of civil society in the development policies", *Papeles 2015 y más*, nº 16, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2013.
- RODRIG, Dani, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Antoni Bosch, Barcelona, 2012.
- SEN, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.
- SANAHUJA, José Antonio, "Narrativas del multilateralismo: efecto Rashomon y cambio de poder" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 101, 2013, ps. 27-54. Disponible en [http://www.cidob.org/ca/publicacions/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/101/narrativas\\_del\\_multilateralismo\\_efecto\\_rashomon\\_y\\_cambio\\_de\\_poder](http://www.cidob.org/ca/publicacions/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/101/narrativas_del_multilateralismo_efecto_rashomon_y_cambio_de_poder) [Consultado en Mayo de 2014].
- SANAHUJA, José Antonio, "Los ODM y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe" en *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8, 2011, ps. 195-222.
- SANAHUJA, José Antonio, *¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea*, 2009. Disponible en <http://seminarioyhoraquehacemos.files.wordpress.com/2012/09/c2bfun-mundo-unipolar-multipolar-o-apolar-josc3a9-antonio-sanahuja.pdf> [Consultado en Mayo de 2014]
- TARROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- ZABALA, Idoe, "El Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género", *Cuaderno de Trabajo 41*, Hegoa, 2006, ps. 1-18.

# Un Análisis de la Agenda Post 2015 desde la Perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

**NATALIA MILLÁN\***

## RESUMEN

La configuración de la agenda post-2015 se presenta como una oportunidad única para que la comunidad internacional revise los enfoques, visiones y programas de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo humano. En este marco, parece necesario trascender las restrictivas competencias de que adolece la cooperación al desarrollo tradicional para asumir un enfoque más amplio y transversal tal como lo plantea la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. El presente artículo analiza la problemática de la Coherencia de Políticas en el marco de la agenda post-2015 valorando los principales desafíos y limitaciones de la agenda conformada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El artículo concluye que en un mundo progresivamente interdependiente ya no son suficientes las políticas unilaterales y discrecionales que desarrollan los estados; por tanto en la constitución de la nueva agenda de desarrollo post 2015 será necesario apostar por una acción cooperativa y multinivel entre diferentes actores que atienda no sólo a las consecuencias sino, principalmente, a las causas de la desigualdad y la pobreza en el mundo.

## PALABRAS CLAVE

Objetivos de Desarrollo del Milenio; Agenda post-2015 de desarrollo; Coherencia de Políticas; desarrollo humano; interdependencia.



## TITLE

An Analysis of the Post-2015 Agenda From the Policy Coherence for Development Perspective

## ABSTRACT

The configuration of the post-2015 agenda is presented as a remarkable opportunity for the international community to review approaches, visions and programs to fight against poverty and promote human development. In this framework, it is necessary going beyond the scope of traditional cooperation for development and taking a broader and systemic approach as the Policy Coherence for Development practices/guidelines establishes. This paper aims at analyzing the concept of Policy Coherence in the context of the post-2015 agenda assessing the limitations of the development cooperation system (including the Millennium Development Goals). The paper concludes that in a progressively interdependent world, human development issues have surpassed the borders of States and require a collective action between actors and States.

## KEYWORDS

Millennium Development Goals; Post-2015 Development Agenda; Policy Coherence; Human Development; Interdependencies.

**\* Natalia MILLÁN,**  
Investigadora del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Master de Estudios Contemporáneos en América Latina y Master en Desarrollo y Ayuda Internacional por la UCM.

## Introducción: Los cambios estructurales derivados de los procesos globales

El modo en que las características estructurales del sistema internacional —así como las dinámicas internas de los estados— están siendo modificadas por el fenómeno de la globalización se ha convertido en uno de los debates fundamentales de nuestra era. Así, la progresiva interdependencia entre países y personas ha reconfigurado la realidad política, económica, cultural y social de las naciones y sus habitantes.

Diversos autores han abordado el concepto de globalización atendiendo a los procesos de creciente transnacionalización e interdependencia, que han generado cambios estructurales en la naturaleza, distribución y ejercicio del poder entre actores y estados. Se ha trascendido, así, desde una sociedad internacional condicionada en sus relaciones por la dimensión espacio-tiempo a una sociedad global caracterizada por la mundialización, la inmediatez y la instantaneidad en buena parte de las dinámicas interrelacionales<sup>1</sup>. El concepto de globalización designa así “la escala ampliada, la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social”<sup>2</sup>. Se trata, pues, de un proceso que crea vínculos y espacios transnacionales que superan las tradicionales barreras de los estados generando fenómenos como la “translocalización” del trabajo, la comunidad y el capital, la reconfiguración del poder del estado nación, la internacionalización de los riesgos humanos, y la emergencia de actores transnacionales no estatales. Estas dinámicas han erigido un sistema global interrelacionado y dependiente donde el destino de las comunidades se encuentra estrechamente interconectado<sup>3</sup>.

Como consecuencia de estos cambios estructurales se ha generado un sistema global donde las sociedades comparten los mismos desafíos y retos globales. Nos encontramos, pues, en una *Sociedad del Riesgo Global*<sup>4</sup> que supone una fase del desarrollo donde los riesgos sociales, políticos, económicos, industriales y humanos tienden, cada vez más, a escapar a las instituciones de control y protección de los estados para adquirir una dimensión transnacional que hace vulnerables a todos los estados del planeta, más allá de la riqueza o el poder que estos estados ejerzan (o crean ejercer) en el sistema internacional.

Estas reconfiguraciones cuestionan profundamente el concepto de estado como unidad monolítica de análisis. Los procesos transnacionales abren paso a una realidad multiescalar y desterritorializada<sup>5</sup> que cuestiona y explica las interrelaciones entre los espacios locales, nacionales, regionales y globales<sup>6</sup>. Los cambios en las dinámicas globales transversalizan los espacios locales y nacionales, por lo que los estados ya no pueden “aislarse” a la hora

<sup>1</sup> DEL ARENAL, Celestino, “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y la política” en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002*, Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, 2002, ps.17-86.

<sup>2</sup> HELD, David y MCGREW, Anthony, “Globalización: tendencia y opciones”, en *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas, Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, 2002, ps. 155-188.

<sup>3</sup> BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Madrid, 2006.

<sup>4</sup> BECK, Ulrich, *La sociedad del ...*, op. cit.

<sup>5</sup> Barañano, Margarita, “Escalas, des/reanclajes y transnacionalismo. Complejidades en la relación global-local”, en Ariño, Antonio (ed.), *Las encrucijadas de la diversidad cultural*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2005, ps. 425-445.

<sup>6</sup> SASSEN, Saskia, *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires, 2007.



de afrontar sus procesos políticos y económicos<sup>7</sup>. Así, las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y “porosas”<sup>8</sup> y la agenda adquiere una dimensión “intermística”<sup>9</sup>. De acuerdo al carácter transnacional que parecen haber adquirido las dinámicas sociales, las medidas (únicamente) nacionales parecen volverse soluciones ineficientes e inoperativas para afrontar los problemas del desarrollo humano que se han transnacionalizado.

Adicionalmente, las revoluciones tecnológicas y comunicacionales han permitido que, a lo largo del planeta, las personas adquieran una mayor conciencia de ciudadanía global, exigiendo respeto por los derechos humanos y accediendo a una gran variedad de herramientas tecnológicas que les permitan desarrollar acciones organizadas (tanto a escala doméstica como internacional) para ejercer una mayor presión sobre gobiernos e instituciones formales. De esta forma, los individuos ya no son sólo receptores sino que también son capaces de generar información de forma inmediata y difundirla a escala global desde cualquier parte del mundo. Así, el auge de las nuevas tecnologías ha permitido que las personas sean ahora posibles protagonistas de las diferentes realidades dejando de ser únicamente espectadores.

Esta nueva realidad internacional ha dado paso a la construcción de una agenda más amplia y comprehensiva de las prioridades internacionales que trascienden la agenda “dura” de seguridad y las cuestiones puramente económicas<sup>10</sup>. Así, se produce un proceso de “humanización” de las relaciones internacionales, donde la globalización abre oportunidades colectivas e individuales para el empoderamiento de los individuos<sup>11</sup>. Dentro de este nuevo escenario, los problemas del desarrollo y del subdesarrollo en sus diversas manifestaciones económicas, sociales, humanas y científico-técnicas han pasado a transformarse en una agenda global clave.

En este marco, la comunidad internacional se encuentra inmersa en un intenso proceso de debate centrado en la constitución de una nueva agenda de desarrollo que deberá relevar la agenda de los ODM, cuya fecha límite es el año 2015. Así, desde 2012 Naciones Unidas ha iniciado diversos procesos consultivos que incluyen a una múltiple y diversa gama de actores involucrados en desarrollo: organismos multilaterales, gobiernos centrales, gobiernos locales, ONGD, movimientos sociales, academia y empresas. Tal como sucedió en el año 2000 con los ODM, la visión, objetivos, metas y enfoques sobre los cuales se erija la nueva agenda post-2015 constituirán el elemento cardinal de la agenda de desarrollo global. Por ello, es necesario incluir en este debate un enfoque más amplio y transversal que la propuesta que se había aprobado en el marco de los ODM.

<sup>7</sup> LATOUCHE, Miguel Ángel, “Elementos para la revisión de la agenda internacional neoeconómica”, Revista venezolana de análisis de coyuntura, 002, Universidad Central de Venezuela, 2003, ps. 11-26.

<sup>8</sup> SANAHUJA, José Antonio, “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en AA. VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008, ps. 297 -383.

<sup>9</sup> EVANS, Peter, JACOBSON, Harold y PUTNAM, Robert, *Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.

<sup>10</sup> ALONSO, José Antonio y SANAHUJA, José Antonio, “Un mundo en transformación: Repensar la agenda del desarrollo”, en *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2006, ps. 179-204.

<sup>11</sup> DEL ARENAL, Celestino, “Globalización y humanización en las relaciones internacionales”, en RODRÍGUEZ VIRGILI, Jordi (ed.), *Un renacentista del siglo XXI. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi*, EUNSA, Pamplona, 2010, ps. 223-237.

Teniendo en cuenta estos elementos, el presente artículo pretende analizar el debate sobre la constitución de la agenda post-2015 desde la perspectiva de un enfoque más comprehensivo y multidimensional sobre los problemas del desarrollo: la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). Para ello, este artículo se divide en tres secciones. La primera sección se aboca a delimitar el concepto de CPD desde una perspectiva como cosmopolita así como la noción de desarrollo humano sobre el cual se fundamenta este concepto; la segunda sección, se aboca a analizar la agenda de los ODM asumiendo que se encuadra en una visión reduccionista de los problemas del desarrollo; la tercera sección valora los principales debates sobre la agenda post-2015 así como las diversas posiciones y sus implicaciones para la CPD. El trabajo concluye en que es necesario ampliar la mirada que tradicionalmente ha imperado en las políticas de cooperación para asumir un enfoque integral en la agenda de desarrollo post-2015 tal como lo establece la visión de la CPD.

## 1. Delimitando el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo

### 1.1 El objeto de la CPD

Un ámbito de debate sobre el concepto y alcance de la coherencia, radica en el cuestionamiento acerca de los valores, visiones y objetivos a los que debe remitir la CPD<sup>12</sup>. En este sentido, cabe recordar que el concepto de Coherencia posee un "valor instrumental" que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una administración pública. Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo humano no es necesariamente una prioridad. A pesar de que entre los responsables gubernamentales parece existir una conciencia clara de que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia de políticas públicas en la acción de los diferentes departamentos (desde una perspectiva más bien técnica), el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que debe perseguir esta coherencia.

Frente a este cuestionamiento, cabría indicar ciertas consideraciones que, más que responder a cuestiones técnicas, remiten a elecciones y visiones de tipo político. Es decir, el proponer doctrinal y empíricamente que el objeto último de la coherencia debe ser la promoción de las libertades, capacidades y derechos de las personas es una decisión política que puede ser argumentada principalmente en dos sentidos:

En primera instancia, porque siguiendo a filósofos como Aristóteles, Platón, Baruch Spinoza, Hannah Arendt o Marta Nussbaum<sup>13</sup>, este trabajo parte de la premisa de que el objetivo principal y último de la acción política es la búsqueda del bien común; de este modo, la práctica política debiera promover la equidad, la libertad y el bienestar de la ciudadanía. Desde esta perspectiva doctrinal, la demanda de coherencia en la acción pública debiera

<sup>12</sup> KNOLL, Anna, Bringing Policy Coherence for Development into the post-2015 agenda, *Discussion Paper No. 16, ECPDM*, 2014. ALONSO, José Antonio, "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español", en Alonso, José Antonio y Valpy FITZGERALD, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2003, ps. 235- 266. SIANES, Antonio, *La Coherencia de Políticas para el desarrollo en el sistema global de ayuda al desarrollo: hacia la identificación de sus factores explicativos y promotores*. Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba, 2014.

<sup>13</sup> BARKER, Sir Ernest, *The Political Thought of Plato and Aristotle*. Londres: Methuen, 1906. ARENDT, Hannah, (1998): *Sobre la revolución*, Alianza Editorial, Madrid, 1998; NUSSBAUM, Martha, *Paisajes del pensamiento*, Paidós, Barcelona, 2008. SPINOZA, Baruch *Ética demostrada según el orden geométrico*, introducción, traducción y notas de Vidal Peña, Madrid: Alianza Editorial, 1987.



orientarse a estos fines, cuya esencia coincide con los preceptos que fundamentan el desarrollo humano.

En segunda instancia, los fenómenos de transnacionalización e interdependencias han generado un mundo de desafíos compartidos que demandan una acción cooperativa entre países. Amenazas como el cambio climático, la degradación ambiental, la financiarización de la economía, o el terrorismo internacional, son sólo algunos ejemplos concretos de peligros que trascienden las fronteras y cuestionan la sostenibilidad de todo el sistema internacional. Desde esta perspectiva, y más allá de consideraciones éticas, la realidad de los desafíos transnacionales exige una gestión cooperativa entre estados orientada a confrontar los problemas del desarrollo humano como elemento indispensable para garantizar la supervivencia y seguridad de la población del planeta<sup>14</sup>.

Teniendo en consideración estos elementos, es que se establece en este trabajo que, la búsqueda de una mayor coherencia en la acción bilateral y multilateral, debe estar orientada a la ampliación de las opciones y oportunidades de todas las personas así como a gestionar los desafíos globales del desarrollo global.

## 1.2 Marco conceptual de la CPD

Existe un marco doctrinal relativamente amplio que, desde comienzos de los años noventa, ha contribuido a la conceptualización del concepto de CPD. Si bien no hay una definición establecida de lo que ésta supone, existe un amplio consenso acerca de que la CPD implica la necesidad de ampliar la mirada hacia todas las políticas públicas más allá del análisis específico de la política de cooperación; así, se pretende analizar el impacto global de las políticas de un estado, actor o institución en la promoción (o limitación) del desarrollo global y sustentable y en la mejora de las posibilidades de progreso de los países más pobres. Las diferentes definiciones que remiten a la CPD parten tanto de trabajos académicos como de instituciones internacionales y podrían categorizarse en tres tipos de aproximaciones teóricas.

En primer lugar, se encuentran aquellas definiciones que vinculan el concepto de coherencia a un ámbito de trabajo estrechamente vinculado con la política de cooperación. Se trata de un enfoque ampliamente aceptado por diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en cooperación; de este modo, la Coordinadora de ONG españolas entiende que la CPD debe perseguir "mejorar el impacto positivo de la cooperación asegurándose que las demás políticas están en consonancia con los objetivos de desarrollo y la lucha contra la pobreza"<sup>15</sup>. Asimismo, CONCORD establece que la coherencia orientada al desarrollo supone asegurar que los objetivos y resultados de la política de ayuda de un gobierno no sean dañados por otras políticas que impactan negativamente sobre el progreso de los países más pobres<sup>16</sup>. Cabe destacar, que se trata de concepciones que entienden la CPD en un sentido restrictivo o reactivo dado que consiste en "evitar" o "limitar" las inconsistencias o daños de

<sup>14</sup> BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo... op. cit.*

<sup>15</sup> COORDINADORA DE ONGD, *La coherencia de políticas para el desarrollo. Urge Otra Europa*, 2009, ps. 1. <http://www.urgeotraeuropa.org/mm/file/Ficha%20CPD.pdf> [Consultado el 17 de agosto de 2011]

<sup>16</sup> CONCORD, *Spotlight on Policy Coherence 2009*, O. Consolo, CONCORD, Bruselas, 2009.

otras políticas en el trabajo de la cooperación<sup>17</sup> aun cuando algunos autores consideran estas definiciones como el punto de partida sobre el cual empezar a trabajar en el ámbito de la CPD<sup>18</sup>.

En segundo lugar, existen aproximaciones que pudieran considerarse más ambiciosas dado que abordan la promoción de sinergias o complementariedades entre políticas públicas. Este es el caso de la OCDE que en el último informe sobre CPD argumenta que la CPD es tanto eliminar los impactos negativos como promover las sinergias entre políticas públicas<sup>19</sup>. Aquí es posible ubicar a los autores que disciernen entre los conceptos de coherencia y consistencia<sup>20</sup>. Para Hoffmeister "la noción de consistencia se refiere a la ausencia de contradicciones mientras que la noción de coherencia se relaciona más con la promoción de congruencia entre los objetivos e instrumentos aplicados por los miembros de la OCDE y que puedan tener efectos sobre el progreso de los países del Sur<sup>21</sup>. En la misma línea la UE "el concepto de coherencia de las políticas para el desarrollo tiene como objetivo crear sinergias entre las políticas y objetivos de desarrollo"<sup>22</sup>.

En el último nivel, se encuentran conceptualizaciones teóricas que pueden considerarse más complejas e integrales para abordar el concepto de coherencia: son las que suponen transversalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental además de evitar posibles contradicciones o interferencias entre las políticas públicas y los programas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)<sup>23</sup>. A esta perspectiva, algunos donantes han llamado "the whole of government approach". En teoría, asumir este "enfoque integral orientado del gobierno" supondría que los países donantes deberían considerar la perspectiva de desarrollo como un área prioritaria (aunque no necesariamente única) en los procesos de toma de decisiones de todas las políticas públicas. Así lo han concebido algunos donantes del CAD entre los que se puede mencionar a Suecia que posee, desde 2003, una *Política Global de Desarrollo* que involucra a todos los Ministerios y entes gubernamentales<sup>24</sup>. Esta visión supone una responsabilidad compartida que debe ser asumida por todas las instancias de la administración pública más allá de la agenda específica de la política de cooperación. Dentro de este contexto,

<sup>17</sup> HOEBINK, Paul, "La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo", Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2009, ps.181-211.

<sup>18</sup> BARRY, Frank, KING, Michael y MATTHEWS, Alan "Policy Coherence for Development: Five Challenges", *Irish Studies in International Affairs*, 21, 2010, ps. 207-223.

<sup>19</sup> OCDE, Policy coherence for inclusive and sustainable development, *Element 8, Paper 1*, 2014. Recurso electrónico: <http://www.oecd.org/development/pcd/POST-2015%20PCD.pdf>. [Consultado el 30 de septiembre de 2014]. OCDE, Policy framework for policy coherence for development, *Working Paper n° 1*, OECD Office of the Secretary-General Unit for Policy Coherence for Development, 2012.. OCDE, *Policy Coherence for Development. Promoting Institutional Good Practice*, The Development Dimension Series, OECD, Paris, 2005

<sup>20</sup> Dada la similitud de su significado en inglés diversos autores han señalado la diferencia entre coherencia y consistencia. Esta diferencia es fundamental en términos de medición dado que una política puede ser o no consistente mientras que por el contrario se puede medir la coherencia en diferentes grados.

<sup>21</sup> FUKASAKU, Kiichiro, PLUMMER, Michael y TAN, Joseph (comps.), *OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, Development Centre Documents, OECD Development Centre, París, 1995.

<sup>22</sup> UNIÓN EUROPEA, *EU Report on Policy Coherence for Development*, Comisión Europea, Bruselas, 2009.

<sup>23</sup> ASHOFF, Guido, "Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU", en *Insecurity and Development: Regional Issues and Policies for an Interdependent World*, German Development Institute, Bonn, 2005

<sup>24</sup> GOBIERNO DE SUECIA, *Shared responsibility: Sweden's Policy for Global Development*, Estocolmo, 2003. Recurso electrónico: <http://www.regeringen.se/sb/d/3428/a/24520> [Consultado el 18 de junio de 2011]



la CPD supone tomar en consideración las necesidades e intereses de los países en desarrollo a la hora de diseñar las políticas ajenas a la AOD.

### 1.3 Delimitando el concepto de CPD

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, este trabajo conceptualiza a la CPD como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo humano en toda la acción gubernamental<sup>25</sup>. Asimismo, los fenómenos de interdependencia han reconfigurado los procesos de desarrollo, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en desafíos globales que afectan a todos los países en su conjunto. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo para la acción cooperativa entre estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes con el desarrollo, las cuales permitirían promover la construcción de un mundo más equitativo y estable para todo el sistema internacional<sup>26</sup>.

El propósito de la CPD supone, en principio, un compromiso integral y global de cualquier tipo de gobierno (tanto en el ámbito nacional como subestatal) en la promoción del desarrollo, aunque no deja, sin embargo, de constituirse como un propósito extremadamente ambicioso y con importantes problemas de implementación<sup>27</sup>. Se trata de un concepto sugerente, puesto que el fin último del trabajo por la coherencia consiste en modificar progresivamente las políticas públicas para integrar de manera transversal la perspectiva de desarrollo humano. Como se ha explicado, dentro del marco de la globalización, las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas; por tanto, la visión del desarrollo deberá transversalizar tanto las políticas domésticas como internacionales, asumiendo que todas ellas poseen importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otros países y personas. Esta visión de CPD descansa sobre cuatro supuestos:

En primer lugar, se trata de una concepción cosmopolita de ciudadanía y de derechos. De acuerdo a este enfoque, la ciudadanía no puede fundarse en la nacionalidad como vínculo de inclusión y exclusión a una comunidad política sino que, en la medida en que se basa en la titularidad de unos derechos inalienables ejercidos en el espacio público, los derechos ciudadanos deben extenderse a todos aquellos que comparten dicho espacio que, en su límite, coincide con el mundo entero. Se trata de un sentido de ciudadanía posnacional, vinculada exclusivamente a la adhesión a valores universales como es la Carta de Derechos Humanos y, por tanto, extensible a todas las personas en su calidad de humanas.

El concepto de CPD desde una perspectiva cosmopolita supone trascender y superar la dicotomía global/local que se utiliza de manera sistemática tanto para separar los intereses de las naciones como para dividir y compartimentar los derechos ciudadanos. Así, en diversas

---

<sup>25</sup> MILLÁN, Natalia, *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de Suecia y España*. Tesis doctoral UCM, 2012.

<sup>26</sup> MILLÁN, Natalia, "Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España", *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 220, 2011, ps. 139-161.

<sup>27</sup> ALONSO, José Antonio, AGUIRRE, Pablo, MADRUEÑO, Rogelio MADRUEÑO y MILLÁN, Natalia, *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Documento de trabajo número 42, Fundación Carolina, Madrid, 2010.

ocasiones se utiliza un recurso discursivo que parece concebir al estado como un ente monolítico que únicamente “compite” con los intereses de otros estados. En el mismo sentido, el concepto moderno de ciudadanía supone procesos sistemáticos de inclusión y exclusión que se relacionan con la nacionalidad de las personas<sup>28</sup>.

Así, en esta nueva realidad globalizada se han desarrollado redes económicas y financieras que favorecen a actores que ya no se encuentran “contenidos y delimitados” por el territorio de un estado en particular<sup>29</sup>. En este sentido, más que una contraposición entre los derechos de unos ciudadanos y otros, las políticas públicas pueden favorecer o perjudicar a grupos de intereses y actores que trascienden las fronteras de los estados. Por tanto, es necesario trascender la dicotomía entre ciudadanos del “Sur” o del “Norte” para comprender que el trabajo por el desarrollo humano se orienta a promover los derechos de la ciudadanía cosmopolita.

En segundo lugar, si bien en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos, el trabajo por el desarrollo humano deberá ser tenido en cuenta en todo el ciclo de acción política. En este sentido, los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas. Alcanzar un grado absoluto de coherencia puede convertirse, por tanto, en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo<sup>30</sup>. No obstante, el trabajo por la CPD consiste en que la perspectiva de desarrollo humano debe estar presente en los procesos de toma de decisiones, aun cuando este enfoque no sea la única o la principal prioridad de una política en particular.

Por último, dentro del contexto de globalización explicado, la agenda de la CPD no debería restringirse a una responsabilidad exclusiva de los países desarrollados; en este sentido, los procesos de interdependencia mencionados exigen que todos los estados entiendan que las políticas que ponen en práctica tienen una importante incidencia en las posibilidades de desarrollo de otros países y personas. En este sentido, la integración del concepto de CPD no sólo supondría mejorar las posibilidades de desarrollo para todos los estados del planeta sino que los diversos países (independientemente de su estadio de desarrollo) asuman la responsabilidad de considerar las consecuencias de su acción pública para otras sociedades y personas.

Incorporando los elementos analizados hasta el momento así como la visión del desarrollo que se ha propuesto en epígrafes anteriores varias son las implicaciones que contiene el concepto de CPD (Figura 1).

<sup>28</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa, *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*, José Martí, La Habana, 2005.

<sup>29</sup> HELD, David, *Un pacto global*, Taurus, Madrid, 2004.

<sup>30</sup> ALONSO, José Antonio, “Coherencia de políticas ... *op. cit.*”

**Figura 1. El concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo y sus implicaciones**



*Fuente: elaboración propia.*

#### **1.4. Aproximación a la visión del desarrollo**

Por último, en esta delimitación del concepto de CPD parece necesario clarificar la visión de desarrollo sobre el cual se propone esta agenda. El concepto de desarrollo humano remite a la ampliación de las capacidades, libertades y opciones de todas las personas del planeta y de las futuras generaciones. El enfoque de capacidades del PNUD define al desarrollo como el "proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo"<sup>31</sup>. El premio Nobel de Economía, Amartya Sen, describe al desarrollo como libertad. Libertad para que las personas puedan elegir cómo vivir sus vidas y, para ello, se debe garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos<sup>32</sup>. Esta visión del desarrollo es asumida, al menos en el ámbito discursivo, por buena parte del conjunto de actores estatales y multilaterales del sistema internacional de desarrollo.

"El desarrollo humano es aquel que sitúa a las personas en el centro y las hace protagonistas de su propio proceso de desarrollo, basándose en un enfoque de derechos humanos. Siguiendo al PNUD, el desarrollo humano consiste en la ampliación de las capacidades de todas las personas para que puedan libremente elegir lo que desean ser y hacer (...) El desarrollo por tanto es la libertad, pero una libertad real. Es la garantía del pleno ejercicio de los derechos fundamentales, pero también medios materiales, ingresos y riqueza, oportunidades, acceso a servicios de educación o salud, es poder expresarse en democracia y tener seguridad, poder vivir en un medio ambiente sano

<sup>31</sup> PNUD, *Nota de Práctica del PNUD: Desarrollo de Capacidades*, 2008. Recurso electrónico: [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/SP\\_Nota%20de%20Practica\\_Desarrollo%20de%20Capacidades.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/SP_Nota%20de%20Practica_Desarrollo%20de%20Capacidades.pdf) [Consultado el 25 de septiembre de 2014]

<sup>32</sup> SEN, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Madrid, 1999.

alrededor, y es también confianza y autoestima en el propio proyecto vital<sup>33</sup>.

Desde la perspectiva del presente artículo, el concepto de desarrollo humano supone tres implicaciones básicas:

En primer lugar, se trata de un concepto de desarrollo multidimensional que incorpora diversos ámbitos de las organizaciones humanas. De este modo, las dimensiones sociales, ambientales, civiles, políticas y económicas se deben integrar de igual manera al trabajo por el desarrollo humano al tiempo que ninguna de estas dimensiones puede ser priorizada sobre las demás. Si bien el crecimiento económico se presenta como una condición positiva que genera oportunidades, éste no parece ser condición suficiente para garantizar la ampliación de las libertades y opciones de las personas.

En tal sentido, cabe destacar que ha existido tradicionalmente una tendencia a identificar el bienestar humano con el crecimiento económico como uno de los principales fundamentos teóricos y metodológicos de la ortodoxia económica<sup>34</sup>. A pesar que desde la academia, parece haberse asumido con cierto grado de consenso la necesidad de orientarse hacia el concepto de desarrollo humano, aún hoy desde instituciones y autoridades se sigue aludiendo al crecimiento económico como valor fundamental para medir el desarrollo. No parece, en este sentido, que se haya superado la identificación automática entre desarrollo y crecimiento económico. Sin embargo, si se omite la multidimensionalidad del trabajo por el desarrollo, las políticas de crecimiento económico podrían ser contraproducentes si suponen la vulneración de los derechos económicos, culturales o sociales de grupos, comunidades, países o personas. Además, se trata de un enfoque de crecimiento basado en patrones de consumo y producción ambientalmente insostenibles que ignoran los límites naturales del planeta<sup>35</sup>.

En segundo lugar, se trata de una visión basada en un enfoque de derechos; los derechos humanos contribuyen al desarrollo de las personas garantizando un espacio para que los grupos favorecidos no puedan monopolizar los procesos, las políticas y los programas de desarrollo. El marco de derechos humanos implica que los agentes institucionales tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo para todas las personas sin discriminación por raza, sexo, nacionalidad u orientación sexual<sup>36</sup>. Así, la concepción de los derechos humanos pretende superar el imperativo moral que establecía el enfoque basado en la satisfacción de las necesidades básicas de los años setenta. Esta visión del desarrollo permite crear un marco de garantías para que la ciudadanía pueda reivindicar, de forma jurídicamente obligatoria, una serie de derechos por lo que se trata un enfoque orientado a promover un

<sup>33</sup> MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN, *IV Plan Director de la Cooperación Española*, SGCID, Gobierno de España, 2012.

<sup>34</sup> UNCETA, Koldo, "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo. Una mirada transdisciplinaria sobre el debate y sus implicaciones", *Carta Latinoamericana. Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina*, 7, 2009, ps. 1-34.

<sup>35</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Mundi-Prensa, Madrid, 2010.

<sup>36</sup> NACIONES UNIDAS, *El Desarrollo Basado en un Enfoque de los Derechos Humanos: Hacia una Comprensión Colectiva entre las Agencias de las Naciones Unidas*, 2003. Recurso electrónico: [www.unfpa.org/derechos/docs/entendimiento\\_onu.doc](http://www.unfpa.org/derechos/docs/entendimiento_onu.doc) (13/01/2013).

mayor empoderamiento para los grupos sociales.

En tercer lugar, en tanto se trata de ampliar las opciones y oportunidades de toda la ciudadanía, es un concepto que debe orientarse a promover la equidad en tres aspectos:

- Se debe incluir el concepto de igualdad en la distribución de las opciones y oportunidades de todas las personas, económicas, sociales y políticas.
- La perspectiva de género adquiere una relevancia fundamental en tanto la promoción los derechos de las mujeres se han visto restringidos —aunque de manera divergente— en todas las sociedades humanas contemporáneas.
- Se trata de un concepto intrageneracional e intergeneracional, es decir, la promoción de derechos de una generación no deben restringir los derechos de futuras generaciones. Por tanto, no serían políticas de desarrollo aquellas que promovieran o garantizaran las libertades de determinados grupos en detrimento de las opciones y libertades de otros ciudadanos, independientemente de la región o país al que pertenezcan.

**Figura 2. El concepto de Desarrollo Humano: implicaciones.**



*Fuente: elaboración propia.*

Esta noción de desarrollo humano no es exclusiva ni excluyente y se puede relacionar con diversas propuestas alternativas y visiones del bienestar. Una de las más destacadas, es la concepción filosófica no occidental Sumak Kawsay o "Buen vivir". El "Buen vivir" apuesta por establecer un equilibrio entre la naturaleza y los seres vivos, destacando la importancia de la hermandad y espiritualidad en el "Buen vivir" de los países andinos<sup>37</sup>. Se trata de un concepto en construcción que aspira a superar la visión de desarrollo convencional —relacionada especialmente con el crecimiento económico—, y apuntar a "desacoplar" la noción de bienestar del crecimiento económico y la (consecuente) destrucción ambiental. De esta forma, el "Buen vivir" se cimienta en un entramado de relaciones tanto entre personas como

<sup>37</sup> CORTEZ, David, La construcción social del "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) en Ecuador, Genealogía del diseño y gestión política de la vida, En: *Actas del Congress for Intercultural Philosophy: Good life as Humanized life*, v. VIII, Ewha Womans niversity, Seoul, 2009, ps. 5-10.

con el ambiente intentando trascender la dualidad que separa a la sociedad de su entorno y a las personas entre sí<sup>38</sup>.

Otra de las visiones complementarias (y alternativas) al desarrollo humano, es el *ecofeminismo*, una corriente de pensamiento que surge en la década del setenta del pasado siglo y se crea por el movimiento de mujeres en el mundo a través de luchas locales de carácter ecologista, feminista, pacifista y espiritual. Se trata de una corriente crítica con el orden simbólico patriarcal capitalista que supone conexiones de dominación y explotación de las mujeres y de la naturaleza<sup>39</sup>. El *ecofeminismo* plantea que nada puede crecer indefinidamente en un planeta con límites y que la vida, es una trama ligada por flujos energéticos y materiales donde la cooperación se convierte en una estrategia fundamental para la supervivencia<sup>40</sup>. De este modo, la visión del *ecofeminismo* se basa en un paradigma alternativo que sitúe en el centro la conservación de una vida humana digna y compatible con la naturaleza<sup>41</sup>.

Por último, cabe hacer mención a la *economía del bien común*, promovida por el economista austríaco Christian Felber. Se trata de un modelo que pretende desarrollar una verdadera economía sostenible y alternativa a los mercados financieros. Esta visión parte del fundamento de que la economía debe estar orientada a la promoción del bienestar social y el bien común rigiéndose por valores humanos como la confianza, la honestidad, la responsabilidad, la cooperación, la solidaridad, la generosidad y la compasión. La *economía del bien común* critica el modelo económico ortodoxo que mide el éxito con valores o indicadores monetarios como el producto interior bruto porque se trata de beneficios que dejan fuera a los seres humanos y al medio en el que vivimos. En contraposición, se pretende que las empresas incorporen indicadores relacionados con la dignidad humana, la solidaridad, la justicia social, la sostenibilidad ecológica, la democracia con todos sus proveedores y clientes<sup>42</sup>. De esta forma, la propuesta pretende cambiar el modelo productivo ofreciendo a las empresas otro tipo de incentivos relacionados con la solidaridad, la justicia, el respeto a la naturaleza y la sostenibilidad.

En suma, existen varias visiones alternativas al modelo de desarrollo ortodoxo que identifica bienestar con crecimiento económico. En este marco, el concepto de desarrollo humano que se utiliza en este trabajo parte de la base de que es necesario promover los derechos de todas las personas, asumiendo un modelo de desarrollo alternativo.

---

<sup>38</sup> ACOSTA, Alberto, *El Buen Vivir Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*, Icaria, Barcelona 2013. GUDYNAS, Eduardo y ACOSTA, Alberto, El buen vivir más allá del desarrollo. En: *Qué Hacer, DESCO*, 2012. Ps. 181 - 2011.

<sup>39</sup> PULEO, Alicia, *Ecofeminismo para otro mundo posible*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2011. PULEO, Alicia, Del ecofeminismo clásico al deconstructivo: principales corrientes de un pensamiento poco conocido, En Amorós, Celia y de Miguel, Ana (ed.), *Teoría feminista. De la Ilustración a la globalización*, Edición Minerva, Madrid, 2005. Ps.121-152.

<sup>40</sup> HERRERO, Yayo, Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas, *Revista de Economía Crítica*, nº13, 2011. Ps. 30-54.

<sup>41</sup> HERRERO, Yayo, Propuestas ecofeministas ... *op. cit.*

<sup>42</sup> FELBER, Christian, *La economía del bien común*, Ediciones Deusto, País Vasco, 2012.



## 2. La agenda de los ODM: una visión reduccionista de la agenda de desarrollo

### 2.1 Surgimiento y contexto de los ODM

Como se ha explicado, los problemas del desarrollo y del subdesarrollo en sus diversas manifestaciones económicas, sociales, humanas y científico-técnicas han pasado a transformarse en una agenda clave en el escenario internacional. En consecuencia, los desafíos relacionados con las cuestiones medioambientales, la desigualdad, la pobreza extrema, las migraciones, el crecimiento económico sostenible, los derechos humanos, la diversidad cultural y las cuestiones de género adquieren una renovada relevancia en la agenda internacional. Estos cambios estructurales que colocan en el centro de la agenda internacional los problemas "humanos" se han conformado en verdaderos elementos de unión entre las diversas sociedades del planeta<sup>43</sup>.

Este nuevo consenso se ha visto plasmado en una serie de tratados, políticas y compromisos globales que los actores internacionales han asumido con respecto al desarrollo humano, global y sostenible. El avance más importante en este ámbito, tuvo lugar en septiembre del año 2000 en Nueva York, cuando 189 países así como diversas instituciones multilaterales se comprometieron a unir esfuerzos, programas y recursos para luchar contra la pobreza y promover el desarrollo a escala internacional. Así, la Cumbre del Milenio representó un avance fundamental en la agenda de desarrollo global al definir metas y objetivos comunes que debieran servir de guía en los esfuerzos de la comunidad internacional por construir un mundo más justo, equitativo y respetuoso con los derechos humanos de todas las personas del planeta.

En el marco de la Cumbre del Milenio, se consensuaron ocho objetivos internacionales de desarrollo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que proponían que, para el año 2015, la comunidad internacional debía haber alcanzado resultados significativos en la lucha contra las situaciones que hacen extremadamente vulnerable la vida de las personas: el hambre, la pobreza extrema, la falta de acceso a la educación, la discriminación de género, las enfermedades transmisibles, la mortalidad infantil y materna o la sostenibilidad medioambiental. Así, y como plantea José Antonio Sanahuja, los ODM representan una "agenda social de la globalización"<sup>44</sup> donde se demuestra que la política internacional limitada tradicionalmente a los ámbitos "duros" (relacionados principalmente con las cuestiones económicas y de seguridad) dejan espacio a una visión más amplia de los procesos humanos donde se debe priorizar asimismo, las cuestiones "blandas" relacionados con la promoción de la equidad de género, la justicia, la lucha contra la pobreza o la sostenibilidad ambiental.

Desde la perspectiva de la CPD, los ODM se configuran como un avance relevante en la construcción de un marco normativo de carácter internacional basado en los derechos de las personas independientemente de su nacionalidad. En este sentido, los ODM suponen un

<sup>43</sup> ARCHIBUGI, Daniele, *La Democracia Cosmopolita: una respuesta a las críticas*, Centro de Investigaciones para la Paz, Madrid, 2005. Recurso electrónico: [http://uninorte.academia.edu/FernanRamirez/Teaching/31922/Democracia\\_cosmopolita\\_Daniele\\_Archibugi](http://uninorte.academia.edu/FernanRamirez/Teaching/31922/Democracia_cosmopolita_Daniele_Archibugi) [Consultado el 19 de julio de 2012]

<sup>44</sup> SANAHUJA, José Antonio, "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en MESA, Manuela (cord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, ps. 71-101, 2007. Ps.77.

reconocimiento de la dimensión transnacional del desarrollo asumiendo que ciertos ámbitos de lucha contra la pobreza deben ser una responsabilidad compartida por todos los Estados del planeta. A través de los ODM los países asumen ciertos “mínimos de dignidad humana” que se consideran irrenunciables, y de este modo se está redefiniendo una incipiente carta de ciudadanía asociada a las personas para transitar de un sistema de ayuda basado en la identificación de necesidades a un sistema global que debe estar basado en derechos<sup>45</sup>.

Cabe mencionar de manera separada, el Objetivo 8 que proponía “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”. A diferencia del resto de ODM, el objetivo 8 se centraba en modificar los programas y prácticas de los países ricos para que estos contribuyeran activamente a la promoción del desarrollo global. Se trata del único objetivo que involucra una visión más amplia pretendiendo abordar las relaciones asimétricas que se establecen en el sistema internacional, tal como lo plantea la visión de CPD que se ha asumido en este artículo.

A fecha de mayo de 2014 los resultados concernientes a los ODM son extremadamente divergentes. Por una parte, en 2010 ya se había alcanzado la meta 1 de reducir la pobreza extrema a la mitad aunque este importante avance se debe principalmente al crecimiento económico de China y, en menor medida, el de otros países emergentes. Asimismo, los indicadores evidencian que se van a cumplir las metas relacionadas con el acceso al agua potable y la reducción de personas que viven en tugurios y que se han realizado avances significativos en la lucha contra la malaria y el paludismo y la reducción del hambre a escala internacional. Por otro lado, no han sido tan importantes los avances en ámbitos relacionados con la mortalidad materna, la mortalidad infantil, la lucha contra el SIDA, el acceso universal a la educación y la sostenibilidad medioambiental. Además, los datos destacan las profundas disparidades entre regiones, las mejores previsiones se ubican en Asia Oriental, Sudeste Asiático, Norte de África y América Latina mientras que en África Subsahariana y Asia Occidental prácticamente no se cumpliría ninguno de los objetivos del Milenio<sup>46</sup>.

En síntesis, los ODM han supuesto un importante avance en la constitución de una agenda global de desarrollo basada en el supuesto de que la pobreza y la vulneración humana se constituyen como un verdadero desafío que debe concernir a todos los estados del planeta. Además, si bien es cierto que no se lograrán todas las metas para el año 2015, es necesario destacar que exceptuando el objetivo 8 —que concernía directamente a los países desarrollados—, los ODM han supuesto un esfuerzo internacional que ha mejorado las condiciones de precariedad y vulnerabilidad para una parte de la población del planeta.

Ahora bien, más allá de los indudables avances que han supuesto la constitución de los ODM es necesario realizar un análisis crítico sobre la propia agenda impuesta desde Naciones Unidas así como la visión de desarrollo que se ha encuentra integrada en los propios ODM. A este ejercicio crítico es que se aboca el siguiente epígrafe.

<sup>45</sup> ALONSO, José Antonio (2005): “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Potencialidades y limitaciones”, *Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 2005, ps. 11-23.

<sup>46</sup> ECONOMISTAS SIN FRONTERAS, “Los objetivos de desarrollo del milenio en 2011: El mundo no tiene razones para celebrar”, *Anuario Plataforma 2015 y más, 2011, 2012*, ps. 19-38.



## 2.2 Los ODM: una visión reduccionista de la agenda de desarrollo

Para comprender la verdadera sustancia y posibles alcances de los programas internacionales de cooperación es necesario atender a las visiones y enfoques que estos programas tienen sobre la visión del desarrollo que se debería promover. En este sentido, lo primero a destacar es que parece existir un consenso académico bastante amplio acerca de que los ODM plantean una visión excesivamente restrictiva sobre los ámbitos relacionados con el desarrollo humano, global y sustentable<sup>47</sup> al tiempo que no han sido capaces de superar el tradicional paradigma donante-receptor<sup>48</sup>.

En efecto, la agenda de los ODM se orienta a tratar los problemas más acuciantes que derivan en importantes violaciones de los derechos humanos —como el hambre, la pobreza extrema, la mortalidad infantil, la falta de acceso al agua y al saneamiento o la mortalidad materna— sin atender a las causas estructurales (internacionales y locales) que han causado dichos problemas. Así, los ODM parecen establecer una visión excesivamente técnica que desconoce que la pobreza responde a un problema eminentemente político. De este modo, no parece posible (ni atinado) analizar los problemas de la pobreza sin atender a un sistema internacional estructurado sobre diferentes regulaciones (financieras, comerciales, económicas, políticas) que han derivado en desigualdades multidimensionales y multiescalares. Se trata de políticas que responden a relaciones asimétricas de poder en tanto han reforzado el ámbito de actuación de inversores y grandes corporaciones en detrimento del poder de los estados tanto para regular a los actores económicos como para garantizar los derechos y la seguridad humana de las personas. En consecuencia, hay críticas que sostienen que los ODM podrían haber jugado un papel legitimador del proyecto neoliberal de globalización<sup>49</sup>.

En el mismo sentido, la agenda de los ODM parece contener un carácter asimétrico en tanto la mayor parte de los esfuerzos se han centrado en modificar las prácticas, programas, políticas e indicadores de los países en desarrollo<sup>50</sup>. Así, los objetivos relacionados con los países en desarrollo (los primeros siete) suponían esfuerzos destacables con indicadores y metas concretas; por el contrario, aquellos ámbitos que comprometían los países desarrollados eran especialmente ambiguos y poco concretos<sup>51</sup>.

Esta falta de cuestionamiento real a las relaciones asimétricas que estructuran el sistema internacional también se cristalizan en el hecho de que los ODM omiten uno de los problemas básicos que explican la pobreza y la vulneración humana tanto a escala doméstica

<sup>47</sup> MAXWELL, Simon, "Heaven or Hubris: Reflections on the New Poverty Agenda". *Development Policy Review* 21-1, 5-25, 2003; UNCETA, Koldo, "El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo", *Revista de Economía Crítica* nº 1, Asociación Cultural «Economía Crítica». Valladolid, abril, ps. 189-200, 2003; ALONSO, José Antonio, "Algunas consideraciones sobre la Agenda post-2015", en *Economistas sin Fronteras: La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossiers EsF nº 11. 29-34, 2013.

<sup>48</sup> OCDE, *Policy coherence ... op. cit.*

<sup>49</sup> SANAHUJA, José Antonio, "Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015", en Mesa, Manuela (coord.) (2013): *El reto de la pobreza en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario 2013-2014*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, CEIPAZ, 2013, ps. 61-100.

<sup>50</sup> KABEER, Naila, *Can the MDGs provide a pathway to social justice? The challenge of intersecting inequalities*. IDS and MDG Achievement Fund, 2010.

<sup>51</sup> UNCETA, Koldo, MARTÍNEZ, María y ZABALA, Idoye, "Objetivos del milenio, financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda 2000-2010: Necesidad de un análisis integrado y de un enfoque alternativo" en *Entorno a la gobernanza global: cooperación y Conflicto en el Sistema Económico Mundial*. XIII Reunión de Economía Mundial. 26-27 de mayo de 2011. San Sebastián, 2011.

como internacional: la desigualdad en sus múltiples dimensiones<sup>52</sup>. Además, tampoco se tratan adecuadamente las desigualdades de género desarrollando un enfoque restrictivo sobre esta temática —reduciendo el avance hacia metas concretas y no transversales— e ignorando las causas estructurales que generan asimetrías entre hombres y mujeres<sup>53</sup>.

Por último, es necesario considerar el factor de sostenibilidad ambiental en tanto el sistema capitalista, que caracteriza a buena parte de las economías del planeta, se basa en la rentabilidad y en la acumulación de capital, por lo que requiere del constante crecimiento de la tecnología, la ciencia y el sistema productivo para promover la expansión de la demanda y el consumo hasta llegar a una producción virtualmente ilimitada de bienes y servicios<sup>54</sup>. Las consecuencias de este patrón de desarrollo y este modelo de consumo se cristalizan en una “crisis medioambiental”, una “crisis del desarrollo” y una “crisis energética” que son parte de un mismo fenómeno y una misma problemática<sup>55</sup>. Sin embargo, los ODM no han configurado el desafío medioambiental de manera transversal y sistemática en la configuración de sus objetivos. De hecho, estudios recientes consideran que los ODM no han contribuido a evitar el deterioro medioambiental ni a reducir la tasa de pérdida de la biodiversidad<sup>56</sup>.

En suma, más allá de los avances innegables que ha supuesto la configuración de una agenda global de desarrollo, los ODM presentan serias restricciones relacionadas principalmente con la visión de desarrollo humano que subyace en estos objetivos. En este sentido, la comunidad internacional debería aprender de las enseñanzas de los ODM en la apuesta por la constitución de un agenda post-2015 de desarrollo más amplia e integral que no sólo aborde las consecuencias de la pobreza sino (y principalmente) que atienda a las causas políticas que generan vulneración humana en el mundo, tal como lo propone la agenda de la CPD.

### **3. Algunas propuestas para la configuración de la agenda post-2015 de desarrollo**

Todos los elementos mencionados con respecto a los ODM son cruciales en la configuración de una nueva agenda de desarrollo post-2015 que se pretende que se erija como la base fundamental de todos los programas de lucha contra la pobreza que desarrollen países, actores y personas. En este sentido, el primero y principal debate en la constitución de la agenda post-2015 —y que responde a diversos intereses políticos de actores públicos y privados— radica en la contraposición entre el establecimiento de un enfoque doctrinal amplio o, por el contrario, la configuración de una agenda focalizada en convergencia con la visión ya planteada en los ODM.

---

<sup>52</sup> ELSON, Diane y BALAKRISHNAN, Radhika, La agenda de desarrollo post-2015 y la realización de los derechos de las mujeres y la justicia social, *La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF nº 11, 2013, 35-41.

<sup>53</sup> MARTÍNEZ, María José y ZABALA, Idoye, *Una visión de género de la agenda de desarrollo y de la eficacia de la ayuda*. Universidad de Jaén, 2011. Recurso electrónico: <http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2011/11/52-R-030M514.pdf> [Consultado el 26 de mayo de 2014]

<sup>54</sup> KAPLAN, Marcos, *Estado y Globalización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

<sup>55</sup> PNUMA, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-4*, Phoenix Design Aid, Copenhague, 2007.

<sup>56</sup> EUROPEAN REPORT ON DEVELOPMENT, *Post 2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, Overseas Development Institute (ODI), German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Bruselas, 2013.



Desde diversos ámbitos se apuesta por un enfoque más amplio, integral y comprehensivo que responda a las causas estructurales y políticas que generan pobreza y vulneración humana a lo largo del planeta. Se trata de proponer un marco verdaderamente internacional de políticas orientado a promover el desarrollo sostenible; una visión compartida por las instituciones internacionales de desarrollo como es el caso Naciones Unidas<sup>57</sup>, la OCDE<sup>58</sup> y la Unión Europea<sup>59</sup>, actores de la sociedad civil, entre los que destaca CONCORD<sup>60</sup>, algunos países donantes como Francia<sup>61</sup> y España<sup>62</sup>, y diversos ámbitos académicos<sup>63</sup>.

Esta nueva agenda debería integrar los esfuerzos de todos los países incorporando la heterogeneidad de los desafíos a los que se enfrentan e incluyendo a la más amplia diversidad de actores en la lucha contra la pobreza —gobiernos, actores locales, sociedad civil, universidades, sector privado, fundaciones, organismos multilaterales—. Además, se pretende asumir el principio de “responsabilidades compartidas pero diferenciadas” presente en la I Declaración de Río de 1992<sup>64</sup>. De esta forma, todos los países deben contribuir a la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza aunque asumiendo responsabilidades diferentes en función de sus capacidades.

“Coincidimos en la necesidad de una renovada alianza mundial que permita una agenda de desarrollo transformativa, centrada en las personas y con conciencia planetaria, la cual se haga realidad mediante la alianza en igualdad de condiciones de todos los interesados. Dicha alianza debería basarse en los principios de equidad, sostenibilidad, solidaridad, respeto a la humanidad y responsabilidades compartidas de acuerdo con las respectivas capacidades”<sup>65</sup>.

Entre los debates que se establecen entre los actores especializados en desarrollo

<sup>57</sup> NACIONES UNIDAS, *Una nueva alianza global. Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*. Informe del grupo de Alto Nivel de personas eminentes sobre la agenda de desarrollo post-2015, 2013. Recurso electrónico: [http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport\\_Spanish.pdf](http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf) [Consultado el 10 de abril de 2014] NACIONES UNIDAS, *Realizing the future we want for all: Report to the Secretary-General*, 2013. Recurso electrónico: [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post\\_2015\\_UNTReport.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTReport.pdf) [Consultado el 10 de abril de 2014]

<sup>58</sup> OCDE, *Policy coherence ... op. cit.*

<sup>59</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Communication on the post-2015 agenda*, 2014. Recurso electrónico: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-620\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-620_en.htm) [Consultado el 1 de octubre de 2014]

<sup>60</sup> CONCORD, *Putting people and Planet First, European Task Force Position on Post-2015*, 2013, Recurso Electrónico: <http://www.beyond2015.org/sites/default/files/Putting%20People%20and%20Planet%20First.pdf> 2013 [Consultado el 1 de enero de 2014]

<sup>61</sup> DIRECTORATE-GENERAL OF GLOBAL AFFAIRS, DEVELOPMENT AND PARTNERSHIPS, *French position paper prepared with civil society*, French Ministry of Foreign Affairs, 2013. Recurso electrónico: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Position\\_fr\\_agenda\\_post-2015\\_version\\_anglaise\\_full\\_cle0b8463.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Position_fr_agenda_post-2015_version_anglaise_full_cle0b8463.pdf) [Consultado el 26 de mayo de 2014]

<sup>62</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, *Compromiso universal por el desarrollo humano y sostenible. Posición española para la agenda post-2015, Borrador 4*, 2014. Recurso electrónico: [http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/posicion\\_espanola\\_post2015\\_borrador\\_4\\_31\\_julio\\_2014.pdf](http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/posicion_espanola_post2015_borrador_4_31_julio_2014.pdf) [Consultado el 1 de octubre de 2014]

<sup>63</sup> EUROPEAN REPORT ON DEVELOPMENT, *Post 2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, *op. cit.* p 56; ELSON, Diane y BALAKRISHNAN, Radhika, La agenda de desarrollo post-2015 y la realización de los derechos de las mujeres y la justicia social, *op. cit.* 35. UNCETA, Koldo “Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación Internacional”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 33. IUDC, Madrid, 2013, ps. 125-136.

<sup>64</sup> NACIONES UNIDAS, *Declaración de Río*, 1992, Recurso electrónico: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> [Consultado el 26 de mayo de 2014] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, *Compromiso universal...*, *op.cit.* OCDE, *Policy coherence...*, *op. cit.*

<sup>65</sup> NACIONES UNIDAS, *Una nueva alianza global ...*, *op. cit.* p.4

parece existir cierto consenso en que es imperativo incorporar algunas dimensiones a la agenda post-2015, entre las cuales destacan: la promoción de la sostenibilidad ambiental, la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la desigualdad, la promoción de la paz y la seguridad humana y, la promoción del crecimiento inclusivo. De esta forma, pareciera que las propuestas más significativas se orientan a la configuración de una agenda de base amplia e inclusiva que atienda a los problemas estructurales que han derivado en un mundo asimétrico y desigual.

Sin embargo, es posible identificar ámbitos y actores, principalmente algunos gobiernos donantes tradicionales que abogan por la continuación de la agenda focalizada de los ODM en tanto no existe un interés real por cuestionar las relaciones de poder existentes en el sistema internacional. Así, hay autores que apuntan a la posibilidad de que la agenda termine derivando en un enfoque más restrictivo y limitado reproduciendo los problemas y limitaciones ya descritas sobre los ODM<sup>66</sup>. Si bien aún no se han elaborado todos los documentos finales de posición con respecto a la agenda post-2015 por parte de todos los donantes si existe cierta presión en los debates al seno de Naciones Unidas por configurar una agenda limitada que no cuestione las políticas transversales que desarrollan los países más prósperos del planeta.

A fecha de septiembre de 2014, el debate sobre la constitución de la agenda post-2015 sigue abierto y será necesario valorar cuales son las visiones al final logran imponerse. En este sentido, desde la perspectiva de la CPD existe un imperativo político para asumir una agenda integral y multinivel que impulse la acción colectiva entre países<sup>67</sup>. A la necesidad de asumir la visión de la CPD en la configuración de la agenda es que se dedica al siguiente epígrafe.

#### **4. La necesidad (y las resistencias) de integrar la mirada de la CPD a la agenda post-2015 de desarrollo**

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, parece lógico inferir que aplicar la visión y el enfoque de la CPD a la configuración de la agenda post-2015 de desarrollo supone asumir un enfoque multidimensional, amplio y transversal que atienda a las estructuras políticas que han generado un mundo extremadamente asimétrico que deriva en una vulneración sistemática de los derechos humanos para una gran parte de la población del mundo. La OCDE defiende esta postura explicado que el proceso de CPD —que se ha promovido desde esta institución durante las últimas dos décadas— posee gran potencial como una herramienta para la creación de entornos internacionales propicios para el establecimiento de políticas de desarrollo en la agenda post-2015<sup>68</sup>.

La misma posición ha sido asumida por la Unión Europea, que argumenta que es necesario integrar la visión amplia e integral de la CPD a la agenda post-2015<sup>69</sup> o la Confederación Europea de ONGD, CONCORD, que incluye en su propuesta un principio de

<sup>66</sup> SANAHUJA, José Antonio, "Las nuevas geografías de la...", *op. cit.* p. 2.

<sup>67</sup> CONCORD, *Putting people ...op. cit.* OCDE, *Policy coherence ...*, *op. cit.*

<sup>68</sup> OCDE, *Policy coherence ...*, *op. cit.*

<sup>69</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Communication on the post-2015...*, *op. cit.*



Coherencia de Políticas para el Desarrollo (sostenible)<sup>70</sup>. Cabe destacar que es posible analizar cierta experiencia de algunos gobiernos (como es el caso de Suecia, Irlanda, Noruega, Holanda, Reino Unido, Austria o Alemania) en el desarrollo de políticas, metodologías y herramientas para avanzar en CPD, lo que permite extraer lecciones aprendidas para la implementación de esta agenda.

Sin embargo, existen importantes desafíos conceptuales y políticos al promover la agenda de la CPD, que se relacionan con las diferentes visiones en torno a este concepto así como con las diversas resistencias que ofrece la puesta en práctica de esta agenda<sup>71</sup>. Anna Knoll propone tres ámbitos concretos para integrar los principios de CPD a la agenda post-2015:

- Definir objetivos y medios por áreas temáticas específicas que supongan avances concretos en ámbitos que trasciendan a la AOD.
- Fortalecer las capacidades de los países a través de un enfoque integrado de formulación de políticas basado en evidencia empírica.
- Promover un marco integral de transparencia y rendición de cuentas<sup>72</sup>.

Ahora bien, tanto a escala nacional como internacional el avance hacia una mayor CPD implica un proceso eminentemente político que supone importantes inercias y resistencias institucionales. Ello es debido a que, en diversas ocasiones, parecen contraponerse lo que se entiende como intereses nacionales (a corto plazo) de un estado con la promoción del desarrollo humano y global y sostenible. Dentro de este contexto, buena parte de los funcionarios públicos parecen asumir que la práctica política es exitosa en tanto promueva los intereses particulares —y en algunos momentos corporativos— de los países o grupos a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que tengan esas decisiones para otros estados y personas. Esta lógica, que tradicionalmente ha imperado tanto en la práctica política como en las corrientes principales de las ciencias sociales, es convergente con la visión del nacionalismo metodológico de Beck<sup>73</sup>. De esta manera, es el interés nacional a corto plazo el que parece guiar el discurso y la práctica política, así como las preferencias de la mayoría de la ciudadanía.

En este sentido, defender y promover una visión cosmopolita que contemple derechos de otros ciudadanos o reducir la pobreza mundial puede, en el corto plazo, ser percibido como un objetivo que compite o incluso es contradictorio con el llamado "interés nacional". Si bien esta situación no puede generalizarse como una realidad monolítica a todos los estados, parece ser la tónica dominante en buena parte de los países del mundo que se han construido en función del concepto de estado nación.

---

<sup>70</sup> CONCORD, *Putting people ...*, *op. cit.* ps.13

<sup>71</sup> KNOLL, Anna, *Bringing Policy Coherence for...*, *op. cit.*

<sup>72</sup> KNOLL, Anna, *Bringing Policy Coherence for ...*, *op. cit.*

<sup>73</sup> El nacionalismo metodológico analiza los fenómenos sociales en categorías restrictivas. La ontología de la mirada nacional presupone que la sociedad se somete al estado, oponiendo lo nacional e internacional como categorías divergentes. Así, la gramática nacional se constituye como un pensamiento arborescente que opera por jerarquización y centralidad estableciendo relaciones binarias y biunívocas. De esta suerte, la mirada nacional identifica a la sociedad con el estado considerándolos como única unidad de análisis, homogeneizando a la sociedad como un ente cultural y socialmente uniforme.

Pero además, los conflictos no sólo involucran a actores públicos sino a los intereses de actores privados que pudieran verse perjudicados por la modificación de políticas a favor del desarrollo. Es decir, cuando las políticas públicas benefician de manera sistemática a grupos de poder o *lobbies* empresariales, se crean instituciones y estructuras que pretenden mantener y perpetuar esos beneficios. Y es en este aspecto en el que puede visualizarse el potencial conflicto de intereses que pudiera producirse. Por tanto, no hay que olvidar que el avance en CPD puede suponer un conflicto político con determinados grupos de poder no sólo públicos sino también privados.

Estos elementos, relacionados principalmente con los ámbitos políticos y que sólo se entienden desde una perspectiva de relaciones de poder entre actores, es lo que parece explicar las resistencias no solo domésticas sino también internacionales que hacen que los diferentes actores (gobiernos, instituciones) presenten sistemáticas resistencias para integrar una visión integral sobre los desafíos del desarrollo.

Así, en el marco de la agenda post-2015 se encuentran en puja dos visiones. Una relacionada con la constitución de una acción integral en convergencia con el cuestionamiento crítico que supone el enfoque de CPD; la otra, vinculada a un enfoque restringido y limitado de lucha contra la pobreza que ha caracterizado tradicionalmente a los propios programas de cooperación al desarrollo. Se trata así, de una visión funcional a las estructuras del sistema y a los intereses de determinados grupos o actores (no sólo públicos sino también privados) que se ven beneficiados por la dinámica globalizadora. A fecha de realización de este artículo nos e definido una posición final sobre este tema.

Sin embargo, más allá de las pugnas, resistencias, intereses por mantener un sistema asimétrico y que vulnera los derechos humanos, la realidad de la globalización y la pobreza demandan una agenda de desarrollo real que debería atender a los obstáculos estructurales y a las barreras políticas que han impedido la realización de los ODM<sup>74</sup> (algo que, por cierto, el sistema de cooperación tradicional no ha hecho). Por tanto, el enfoque de CPD demanda ampliar y trascender la limitada mirada de la cooperación al desarrollo para asumir, desde la teoría crítica, un enfoque integral frente a los fenómenos de la pobreza y la vulneración humana.

### Reflexiones finales

Como se ha explicado, la práctica política de los estados se fundamenta sobre lo que se entiende como "interés nacional", que en la práctica ha supuesto que cada país desarrolla políticas unilaterales y discrecionales para procurar mejorar su posición en el sistema internacional. De ahí, que el concepto de CPD suponga un desafío significativo para la práctica y la teoría política porque implica una suerte de ruptura con las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción política<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> MARTENS, Jens, "Hacia un marco de objetivos universales de sostenibilidad como parte de la agenda post-2015", en *Economistas sin Fronteras: La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF nº 11. 29-34, 2013.

<sup>75</sup> MILLÁN, Natalia, *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia...*, op. cit. p. 140.



Cabe destacar que, a diferencia de las percepciones descritas, no se trata de un dilema de suma cero, donde los estados deben elegir entre la conveniencia individual y el desarrollo global. En el marco de la configuración de la agenda post-2015, cuando los problemas del desarrollo se han transnacionalizado, la coherencia de políticas y la acción colectiva son un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo, tanto a escala nacional como global. En consecuencia, es necesario comprender que son las soluciones colectivas el único camino posible y eficaz para afrontar los nuevos desafíos globales.

En suma, la realidad global demanda para la agenda post-2015, una visión amplia y transversal para promover la constitución de un marco institucional democrático tendente a garantizar a las personas el libre y pleno ejercicio de sus derechos sin discriminación por raza, sexo o nacionalidad. Se trata de una visión cosmopolita donde la acción colectiva se presenta como el único camino "realista" para garantizar la sostenibilidad de un sistema global que, al mismo tiempo que se vuelve progresivamente interdependiente y transnacionalizado, se constituye como un mundo profundamente asimétrico y desigual. ●

### **Bibliografía**

- ACOSTA, Alberto, *El Buen Vivir Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*, Icaria, Barcelona 2013
- ALONSO, José Antonio y José Antonio SANAHUJA, "Un mundo en transformación: Repensar la agenda del desarrollo", en *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2006, ps. 179-204.
- ALONSO, José Antonio, "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español", en Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2003, ps. 235- 266.
- ALONSO, José Antonio, AGUIRRE, Pablo, Rogelio MADRUEÑO, Rogelio y MILLÁN, Natalia, *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Documento de trabajo número 42, Fundación Carolina, Madrid, 2010.
- ARCHIBUGI, Daniele, *La Democracia Cosmopolita: una respuesta a las críticas*, Centro de Investigaciones para la Paz, Madrid, 2005. Recurso electrónico: [http://uninorte.academia.edu/FernanRamirez/Teaching/31922/Democracia\\_cosmopolita\\_Daniele\\_Archibugi](http://uninorte.academia.edu/FernanRamirez/Teaching/31922/Democracia_cosmopolita_Daniele_Archibugi) [Consultado el 19 de julio de 2012]
- ARENDRT, Hannah, (1998): *Sobre la revolución*, Alianza Editorial, Madrid, 1998
- ASHOFF, Guido, "Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU", en *Insecurity and Development: Regional Issues and Policies for an Interdependent World*, German Development Institute, Bonn, 2005
- BARAÑANO, Margarita, "Escalas, des/reanclajes y transnacionalismo. Complejidades en la relación global-local", en Ariño, Antonio (ed.), *Las encrucijadas de la diversidad cultural*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2005, ps. 425-445.
- BARKER, Sir Ernest, *The Political Thought of Plato and Aristotle*. Londres
- BARRY, Frank, KING, Michael y MATTHEWS, Alan, "Policy Coherence for Development: Five Challenges", *Irish Studies in International Affairs*, 21, 2010, ps. 207-223.
- BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Madrid, 2006.
- CONCORD, *Spotlight on Policy Coherence 2009*, O. Consolo, CONCORD, Bruselas, 2009.
- CONCORD, *Putting people and Planet First, European Task Force Position on Post-2015*, 2013, Recurso

- Electrónico: <http://www.beyond2015.org/sites/default/files/Putting%20People%20and%20Planet%20First.pdf> [Consultado el 1 de enero de 2014]
- COORDINADORA DE ONGD, *La coherencia de políticas para el desarrollo. Urge Otra Europa*, 2009, ps. 1. <http://www.urgeotraeuropa.org/mm/file/Ficha%20CPD.pdf> [Consultado el 17 de agosto de 2011]
- CORTEZ, David, La construcción social del "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) en Ecuador; Genealogía del diseño y gestión política de la vida, En: *Actas del Congress for Intercultural Philosophy: Good life as Humanized life*, v. VIII, Ewha Womans niversity, Seoul, 2009, ps. 5-10.
- DEL ARENAL, Celestino, "Globalización y humanización en las relaciones internacionales", en RODRÍGUEZ VIRGILI, Jordi (ed.), *Un renacentista del siglo XXI. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi*, EUNSA, Pamplona, 2010, ps. 223-237.
- DEL ARENAL, Celestino, "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y al política" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002*, Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, 2002, ps.17-86.
- Directorate-General of Global Affairs, Development and Partnerships, *French position paper prepared with civil society*, French Ministry of Foreign Affairs, 2013. Recurso electrónico: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Position\\_fr\\_agenda\\_post-2015\\_version\\_anglaise\\_full\\_cle0b8463.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Position_fr_agenda_post-2015_version_anglaise_full_cle0b8463.pdf) [Consultado el 26 de mayo de 2014]
- ECOMISTAS SIN FRONTERAS, "Los objetivos de desarrollo del milenio en 2011: El mundo no tiene razones para celebrar", *Anuario Plataforma 2015 y más*, 2011, 2012, ps. 19-38.
- ELSON, Diane y BALAKRISHNAN, Radhika, La agenda de desarrollo post-2015 y la realización de los derechos de las mujeres y la justicia social, *La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF nº 11, 2013, 35-41.
- EUROPEAN REPORT ON DEVELOPMENT, *Post 2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, Overseas Development Institute (ODI), German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Bruselas, 2013.
- EUROPEAN COMMISSION, *Communication on the post-2015 agenda*, 2014. Recurso electrónico: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-620\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-620_en.htm) [Consultado el 1 de octubre de 2014]
- EVANS, Peter, JACOBSON, Harold y PUTNAM, Robert, *Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.
- FELBER, Christian, *La economía del bien común*, Ediciones Deusto, País Vasco, 2012.
- FUKASAKU, Kiichiro, PLUMMER, Michael y TAN, Joseph (comps.), *OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, Development Centre Documents, OECD Development Centre, París, 1995.
- GOBIERNO DE SUECIA, *Shared responsibility: Sweden's Policy for Global Development*, Estocolmo, 2003. Recurso electrónico: <http://www.regeringen.se/sb/d/3428/a/24520> (18/06/2011).
- GUDYNAS, Eduardo y ACOSTA, Alberto, El buen vivir más allá del desarrollo. En: *Qué Hacer*, DESCO, 2012. Ps. 181 - 2011
- HELD, David y MCGREW, Anthony, "Globalización: tendencia y opciones", en *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas*, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, 2002, ps. 155-188.
- HELD, David, *Un pacto global*, Taurus, Madrid, 2004.
- HERRERO, Yayo, Propuestas ecofeministas para un sistema cargado de deudas, *Revista de Economía Crítica*, nº13, 2011. Ps. 30-54.
- HOEBINK, Paul, "La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo", Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2009, ps.181-211.
- KABEER, Naila, *Can the MDGs provide a pathway to social justice? The challenge of intersecting inequalities*. IDS and MDG Achievement Fund, 2010.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y Globalización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.



- KAUL, Inge, Isabelle GRUNBERG y Marc STERN, *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*, Oxford, 1993, ps. 122-131.
- KNOLL, Anna, Bringing Policy Coherence for Development into the post-2015 agenda, *Discussion Paper No. 16, ECPDM*, 2014
- LATOUCHE, Miguel Ángel, "Elementos para la revisión de la agenda internacional neoeconómica", *Revista venezolana de análisis de coyuntura*, 002, Universidad Central de Venezuela, 2003, ps. 11-26.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN, *IV Plan Director de la Cooperación Española*, SGCID, Gobierno de España, 2012.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN, *Compromiso universal por el desarrollo humano y sostenible. Posición española para la agenda post-2015, Borrador 4*, 2014. Recurso electrónico: [http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/posicion\\_espanola\\_post2015\\_borrador\\_4\\_31\\_julio\\_2014.pdf](http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/posicion_espanola_post2015_borrador_4_31_julio_2014.pdf) [Consultado el 1 de octubre de 2014]
- MARTENS, Jens, "Hacia un marco de objetivos universales de sostenibilidad como parte de la agenda post-2015", en *Economistas sin Fronteras: La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF nº 11. 29-34, 2013. MARTÍNEZ, María Jose e Idoe ZABALA, *Una visión de género de la agenda de desarrollo y de la eficacia de la ayuda*. Universidad de Jaén, 2011. Recurso electrónico: <http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2011/11/52-R-030M514.pdf> [Consultado el 26 de mayo de 2014]
- MAXWELL, Simon, "Heaven or Hubris: Reflections on the New Poverty Agenda". *Development Policy Review* 21-1, 5-25, 2003; UNCETA, Koldo, "El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo", *Revista de Economía Crítica* nº 1, Asociación Cultural «Economía Crítica». Valladolid, abril, ps. 189-200, 2003; ALONSO, José Antonio, "Algunas consideraciones sobre la Agenda post-2015", en *Economistas sin Fronteras: La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF nº 11. 29-34, 2013.
- MILLÁN, Natalia, "Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España", *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 220, 2011, ps. 139-161.
- MILLÁN, Natalia, *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de Suecia y España*. Tesis doctoral UCM, 2012.
- NACIONES UNIDAS, *Declaración de Río*, 1992, Recurso electrónico: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> [Consultado el 26 de mayo de 2014]
- NACIONES UNIDAS, *El Desarrollo Basado en un Enfoque de los Derechos Humanos: Hacia una Comprensión Colectiva entre las Agencias de las Naciones Unidas*, 2003. Recurso electrónico: [www.unfpa.org/derechos/docs/entendimiento\\_onu.doc](http://www.unfpa.org/derechos/docs/entendimiento_onu.doc) [Consultado el 13 de enero de 2013]
- NACIONES UNIDAS, *Una nueva alianza global. Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*. Informe del grupo de Alto Nivel de personas eminentes sobre la agenda de desarrollo post-2015, 2013. Recurso electrónico: [http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport\\_Spanish.pdf](http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf) [Consultado el 10 de abril de 2014]
- NACIONES UNIDAS, *Realizing the future we want for all: Report to the Secretary-General*, 2013. Recurso electrónico: [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post\\_2015\\_UNTTreport.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf) [Consultado el 10 de abril de 2014]
- NUSSBAUM, Martha, *Paisajes del pensamiento*, Paidós, Barcelona, 2008.
- OCDE, *Policy Coherence for Development. Promoting Institutional Good Practice*, The Development Dimension Series, OECD, Paris, 2005.
- OCDE, Policy coherence for inclusive and sustainable development, *Element 8, Paper 1*, 2014. Recurso electrónico: <http://www.oecd.org/development/pcd/POST-2015%20PCD.pdf> [Consultado el 30 de septiembre de 2014]
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Mundi-Prensa, Madrid, 2010.
- PNUD, *Nota de Práctica del PNUD: Desarrollo de Capacidades*, 2008. Recurso electrónico: <http://www.>

- undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/SP\_Nota%20de%20Practica\_Desarrollo%20de%20Capacidades.pdf [Consultado el 25 de septiembre de 2014]
- PNUMA, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-4*, Phoenix Design Aid, Copenhagen, 2007.
- PULEO, Alicia, *Ecofeminismo para otro mundo posible*, Ediciones Cátedra, Madrid, 2011.
- PULEO, Alicia, Del ecofeminismo clásico al deconstructivo: principales corrientes de un pensamiento poco conocido, En Amorós, Celia y de Miguel, Ana (ed.), *Teoría feminista. De la Ilustración a la globalización*, Edición Minerva, Madrid, 2005. Ps.121-152
- SANAHUJA, José Antonio, "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en MESA, Manuela (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, ps. 71-101, 2007. Ps.77.
- SANAHUJA, José Antonio, "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en AA. VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008, ps. 297 -383.
- SANAHUJA, José Antonio, "Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015", en Mesa, Manuela (coord.) (2013): *El reto de la pobreza en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario 2013-2014*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, Ceipaz, 2013, ps. 61-100.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*, José Martí, La Habana, 2005.
- SASSEN, Saskia, *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires, 2007.
- SEN, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Madrid, 1999.
- SIANES, Antonio, *La Coherencia de Políticas para el desarrollo en el sistema global de ayuda al desarrollo: hacia la identificación de sus factores explicativos y promotores*. Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba, 2014.
- SPINOZA, Baruch, *Ética demostrada según el orden geométrico*, introducción, traducción y notas de Vidal Peña, Madrid: Alianza Editorial, 1987
- UNCETA, Koldo, "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones", *Carta Latinoamericana. Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina*, 7, 2009, ps. 1-34.
- UNCETA, Koldo "Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación Internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 33. IUDC, Madrid, 2013, ps. 125-136.
- UNCETA, Koldo, MARTÍNEZ, María José, ZABALA, Idoye, "Objetivos del milenio, financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda 2000-2010: Necesidad de un análisis integrado y de un enfoque alternativo" en *Entorno a la gobernanza global: cooperación y Conflicto en el Sistema Económico Mundial*. XIII Reunión de Economía Mundial. 26-27 de mayo de 2011. San Sebastián, 2011.
- UNIÓN EUROPEA, *EU Report on Policy Coherence for Development*, Comisión Europea, Bruselas, 2009.

# En busca de la justicia transicional mediante el mantenimiento de paz. *A gendered analysis*\*\*

ALBA ROSA BOER CUEVA\*

## RESUMEN

A lo largo de la historia las sociedades han tratado de alcanzar la paz mediante una de las dos formas siguientes, a través de la fuerza militar y la represión, o mediante procesos de mediación y negociación. De forma creciente, el foco se ha centrado en la mediación y la negociación, y como resultado también, en el proceso de transición más allá del conflicto. Hasta hace poco, la atención estaba en los aspectos públicos de la violencia sistemática y el sufrimiento, pero este enfoque carecía de una perspectiva de género. Este artículo evalúa el desarrollo histórico de los roles desempeñados por las mujeres en el marco de las misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas para alcanzar la justicia transicional, desde el Año Internacional de las Mujeres en 1975 hasta la introducción del *gender mainstreaming* como un objetivo de política pública en el año 2000. Esto demuestra que, a pesar de los mejores esfuerzos, la fijación en alcanzar la justicia de género concentrándose en los perpetradores masculinos y las víctimas femeninas, no toma en cuenta el impacto de género de los procesos y mecanismos que propone y las condiciones limitantes que esta visión impone para la participación de las mujeres. Finalmente, este artículo es un recordatorio de que al aproximarse el cuarenta aniversario del año clave de 1975, reflexionamos sobre lo que se ha alcanzado, pero también sobre las formas en que la búsqueda de justicia y empoderamiento de las mujeres aún puede ser mejorado.

## PALABRAS CLAVE

Justicia transicional; mantenimiento de paz; *gender mainstreaming*.

## TITLE

Searching for transitional justice through peacekeeping. A gendered analysis

## ABSTRACT

Throughout history societies have attempted to achieve peace in one of two ways, through militaristic strength and repression, or through the process of mediation and negotiation. Increasingly, the focus has been on mediation and negotiation, and as a result also the transition process away from conflict. Until recently, the focus was on the public aspects of systematic violence and suffering, but what this approach was lacking was a gendered perspective. This article evaluates the historic development of women's roles within the UN peacekeeping framework to achieve transitional justice, from the International Women's Year in 1975 to the introduction of *gender mainstreaming* as a policy objective in 2000. It demonstrates that despite best efforts, the fixation of achieving gender justice by concentrating on male perpetrators and female victims fails to take into account the gendered impact of their proposed processes and mechanisms and the limiting conditions it itself imposes for women's participation. Ultimately this paper is a reminder that upon the approach of the 40-year anniversary since 1975, we reflect upon that which has been achieved but also the ways in which women's quest for justice and empowerment can still be improved.

## KEYWORDS

Transitional justice; peacekeeping; *gender mainstreaming*.

\* **Alba Rosa BOER CUEVA**, posee un Máster en Derechos Humanos, Derecho y Políticas Públicas por la facultad de derecho, en la Universidad de New South Wales, en Australia. Su correo electrónico es a.boercueva@student.unsw.edu.au.

**Traducción:** Jorge ESTÉVEZ

\*\* **N.d.T.:** la traducción al castellano del adjetivo *gendered*, es compleja, en la medida en que expresa no sólo un análisis que contiene la perspectiva de género, sino que el propio análisis está determinado por el género. Existen ciertas propuestas dirigidas a la castellanización del término inglés. Sin embargo, en esta traducción se prefiere dejar el término en inglés, hasta que el uso castellano sea más generalizado.

Como se indica también en uno de los artículos del número anterior, el término *gender mainstreaming* ha sido traducido de forma general en los documentos en castellano como institucionalización del género o como transversalización de género. Sin embargo, en la presente traducción se prefiere dejar el término en el inglés original dado que en ocasiones denota la integración del género en ciertas políticas, en otras la institucionalización — con posibles connotaciones negativas desde un punto de vista crítico por su "normalización" de una visión concreta del género más "políticamente neutral"— o la transversalización.

*Casi he alcanzado la terrible conclusión de que...el escollo en el avance hacia la libertad es...el blanco moderado que es más devoto al orden que a la justicia; que prefiere una paz negativa, la cual supone ausencia de tensión, que una paz positiva, que es la presencia de la justicia.*

Martin Luther King Jr. <sup>1</sup>

## Introducción

A lo largo de la historia, las sociedades han tratado de alcanzar la paz en una de las dos formas siguientes, principalmente mediante la pura fuerza militar y la represión, o a través del proceso de mediación y negociación dirigida por grupos pacifistas no gubernamentales<sup>2</sup>. De forma creciente, el foco se ha centrado en la mediación y la negociación, y como resultado, también en el proceso de transición fuera del conflicto. Este proceso conlleva el reconocimiento de los abusos y los traumas del pasado mediante el uso de mecanismos que buscan crear la clausura y reconciliación en la comunidad afectada sin reprimir simultáneamente el pasado hasta el extremo de que se convierta en fuente de otro otro conflicto. En palabras de Neil J. Kritz,

“decidir qué enfoque o mecanismo será más útil para el proceso de reconciliación variará...y será determinado en parte por los antecedentes y la configuración del individuo particular además de por la naturaleza del trauma soportado...pero tanto para víctimas como perpetradores del abuso pasado, afrontar el hecho y las consecuencias del caso es esencial”<sup>3</sup>.

Este proceso es referido en el presente como justicia transicional y es definido de forma general como los “procesos y mecanismos a corto plazo y a menudo temporales, judiciales y no judiciales, que afrontan el legado de abusos a los derechos humanos y de violencia durante la transición de una sociedad que sale de un conflicto”<sup>4</sup>. Tales mecanismos incluyen el establecimiento de un acuerdo de paz —marcando el primer paso oficial de salida del conflicto— a menudo seguido del establecimiento de una democracia y la economía de mercado, ayudado por la acusación penal, comisiones de la verdad, programas de reparación, reformas de los sistemas de seguridad y esfuerzos de recuperación de la memoria<sup>5</sup>.

Las dos principales escuelas de pensamiento en referencia a la relación entre ley

<sup>1</sup> LUTHER KING, Martin Junior, *Letter from Birmingham Jail*, Agosto, 1963, p. 3. Disponible en <http://www.uscrossier.org/pullias/wp-content/uploads/2012/06/king.pdf> [consultado el 24 de Octubre de 2014].

<sup>2</sup> STIEHM, Judith, “Peacekeeping and Peace Research: Men’s and Women’s Work” en *Women and Politics*, Vol. 18, no 1, 1997, p. 27.

<sup>3</sup> KRITZ, Neil, *War Crimes Tribunals and truth Commissions: Some Thoughts on Accountability Mechanisms for Mass Violations of Human Rights*, Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos, Conferencia para la Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos, y la Reintegración en Sociedades Posconflicto, Washington D.C. 30-31 Octubre, 1997. Disponible en [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACD090.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACD090.pdf) [consultado el 5 de Noviembre de 2013].

<sup>4</sup> ANDERLINI, Sanam, CONAWAY, Camille and KAYS, Lisa, “Justice, Governance and Civil Society: Transitional Justice and Reconciliation” en SMITH, Dan y HUNT, Swanee (eds), *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, International Alert and Women Waging Peace, Londres y Washington DC, 2004, p. 2.

<sup>5</sup> COMISIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ, Grupo de Trabajo sobre Documentos de Lecciones Aprendidas, *Justice in Times of Transition Background Note: What is transitional justice? A backgrounder*. Disponible en [http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc\\_wgll/justice\\_times\\_transition/26\\_02\\_2008\\_background\\_note.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/justice_times_transition/26_02_2008_background_note.pdf) [consultado el 22 de Noviembre de 2013], ps. 3-4.



y justicia en el contexto de la democracia y la liberalización son la realista y la idealista<sup>6</sup>, también conocida como legalista<sup>7</sup>. En esencia, los realistas se centran en prácticas más reparadoras<sup>8</sup>, dado que en general, el derecho internacional se considera irrelevante y, consecuentemente, los juicios y otras prácticas retributivas son vistas como un desperdicio de recursos y energía. Además, la perspectiva realista sugiere que la persecución penal es potencialmente desestabilizadora para un estado nuevo y frágil<sup>9</sup>. Contrariamente, el enfoque legalista se basa en el castigo, considerando el derecho internacional crucial para la justicia transicional debido al hecho de que impone una obligación sobre los estados para perseguir y castigar las violaciones de la ley internacional. Una tercera escuela de pensamiento es la legalista estratégica, que argumenta que los mecanismos de rendición de cuentas tales como los juicios no son requeridos necesariamente, pero que si se emplean, deberían tener objetivos orientados socialmente, más allá de la persecución de los individuos, tales como abordar el telón de fondo de las discusiones sociales sobre la justicia<sup>10</sup>.

Dentro de las Naciones Unidas, el foco se ha puesto casi exclusivamente en los juicios, siguiendo así una línea fuertemente legalista en su trabajo para traer justicia a los escenarios posconflicto<sup>11</sup>. Sin embargo, la justicia transicional, un enfoque holístico hacia la paz y la reconstrucción posconflicto, es un término que surgió en el final de los años 80 como parte de la agenda de "seguridad humana" que se había desarrollado desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pero que no se había solidificado en la política de las NNUU hasta el final de la Guerra Fría y la aparición simultánea de la construcción de paz, las misiones de pacificación<sup>12</sup> y el mantenimiento de la paz como proyectos internacionales. Mientras estas políticas y estrategias han generado muchos resultados positivos, hasta hace poco, el foco ha estado en la dimensión pública de la violencia sistemática y el sufrimiento con relación al ámbito masculino de los conflictos armados y la pérdida de vidas. De lo que carece este enfoque es de una perspectiva de género que no se centre exclusivamente en una comprensión esencialmente masculina de la paz, el conflicto y la violencia. Cuestiones tales como la alta probabilidad de la continuación de la violencia de género en la esfera doméstica privada, además de otros tipos de violencia y discriminación como la pérdida de ingresos, hogar, movilidad y la falta de oportunidades sufrida por las mujeres en las sociedades posconflicto necesitan ser abordadas también. Hasta cierto punto la perspectiva de género ha sido introducida y es hoy conocida como justicia transicional de género, que en el marco de las Naciones Unidas es abordada a través de la política de *gender mainstreaming* —un proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres en cualquier acción particular dentro de los marcos de construcción y mantenimiento de la paz—. Sin embargo, como este

<sup>6</sup> TEITEL, Ruit, *Transitional Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 3.

<sup>7</sup> RIMMER, Susan, "Sexing Transitional Justice" en *Australian Feminist Law Journal*, Vol. 32, no 1, 2010, p. 123.

<sup>8</sup> En enfoque reparador enfatiza la víctima, tratando de establecer una historia común y una reconciliación a largo plazo de la sociedad. Los esfuerzos son predominantemente dirigidos hacia "la resolución del conflicto original, integrando a todas las partes afectadas, reparando el dolor de las víctimas mediante disculpas y restituciones, y previniendo las ofensas mediante medidas de construcción comunitaria". Ver ANDERLINI, Saram, CONWAY, Camille and KAYS, Lisa, "Justice, Governance and Civil Society:...", *op.cit.*, p. 2.

<sup>9</sup> RIMMER, Susan, "Sexing Transitional..." *op.cit.*, p. 133.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 124.

<sup>11</sup> Informe del Secretario General de NNUU, sobre el Estado de Derecho y la Justicia Transicional en Sociedades en Conflicto y Posconflicto, UN Doc S/2004/616, 23 de Agosto de 2004.

<sup>12</sup> N.d.T. Peacebuilding, Peacemaking y Peacekeeping.

artículo demuestra, este enfoque es problemático aún dado que no logra todavía tomar en cuenta completamente el sufrimiento de las mujeres en la esfera doméstica privada, además de otros tipos de violencia y discriminación como ya mencionamos. Sin embargo, antes de que podamos avanzar hacia las especificaciones para una mejor implementación del *gender mainstreaming* en las misiones de mantenimiento de paz de NNUU y alcanzar una justicia transicional de género, es necesario comprender el contexto fundacional y los desarrollos de la construcción de paz dentro del escenario de justicia transicional desde sus inicios siguiendo la Segunda Guerra Mundial.

### 1. La historia de la construcción de la paz y la justicia transicional.

La construcción de la paz como concepto emergió inicialmente en el vocabulario internacional en 1992, cuando el Secretario General de las NNUU Boutros Boutros-Ghali lo definió en su informe *Una Agenda para la Paz* como “la acción para identificar y apoyar las estructuras que facilitarán el fortalecimiento y solidificación de la paz con el fin de evitar volver al conflicto”<sup>13</sup>. De acuerdo a Boutros Boutros-Ghali, estaba intrínsecamente unido a las misiones de pacificación y de mantenimiento de la paz, que “son necesarias para detener los conflictos y preservar la paz una vez esta es alcanzada”. “Si son exitosas”, argumentaba el Secretario General, estas estrategias “fortalecen la oportunidad para la construcción de la paz posconflicto, que puede prevenir la recurrencia de la violencia entre naciones y pueblos”<sup>14</sup>.

La reconstrucción posconflicto como una iniciativa a gran escala puede retrotraerse a la reconstrucción pos Segunda Guerra Mundial de Europa y Japón<sup>15</sup>. Hasta 1989 —un periodo considerado generalmente como la primera etapa de las misiones de mantenimiento de la paz— hubo 15 misiones de mantenimiento de la paz, la mayoría situadas en Oriente Medio. De aquellas, cuatro sobresalen debido a su parecido con misiones más recientes, principalmente: la Fuerza de Seguridad de Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (UNSF en sus siglas en inglés) dirigida a supervisar las elecciones; la misión del Enviado Especial del Secretario General en República Dominicana (DOMREP) y la Misión de Naciones Unidas para Congo (ONUC), ambas inmersas en un conflicto armado civil. Común para estas primeras tres misiones, y más generalmente para las otras doce misiones anteriores a 1989, era la falta de una paz genuina, o positiva. Finalmente, la Fuerza de Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP en sus siglas en inglés) es también representativa de misiones más recientes en las que la estabilidad fue alcanzada y la mayoría de los asesinatos fueron detenidos y una paz negativa pudo continuar aún<sup>16</sup>. Parece que la presencia de una fuerza de mantenimiento de la paz no alteró la percepción de que “ninguno de los lados en el conflicto ‘pierde’ [y por tanto], no hay incentivo para acordar una paz genuina —una que no requiriera por más tiempo la presencia

<sup>13</sup> NACIONES UNIDAS, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, Informe del Secretario General siguiendo a la declaración adoptada en el Encuentro del Consejo de Seguridad del 31 de Enero de 1992, UN Doc A/47/277-S/2411, 17 de Junio de 1992), párrafo 21.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> TSCHIRGI, Necla, *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*, WSP International/IPA Peacebuilding Forum Conference, Nueva York, 7 de Octubre de 2004. Disponible en [https://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/Post\\_Conflict\\_Peacebuilding\\_IPA.pdf](https://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/Post_Conflict_Peacebuilding_IPA.pdf) [consultado el 10 de Noviembre de 2013].

<sup>16</sup> STIEHM, Judith, “Women, Peacekeeping and Peacemaking: Gender Balance and Mainstreaming” en *International Peacekeeping*, Vol. 8, no 2, 2001, p. 39.



de pacificadores de terceras partes— parece[ría] no existir<sup>17</sup>.

Durante los años 90, la noción de construcción de la paz se expandió hacia un concepto de “una combinación de prevención de conflictos, gestión de conflictos y reconstrucción posconflicto”<sup>18</sup>, reflejando la definición del Secretario General Boutros Boutros-Ghali y el momento en el que las Naciones Unidas se involucraron activamente en guerras civiles y misiones multidimensionales<sup>19</sup>. Lo que era especialmente nuevo en esta definición y duración expandidos, era el potencial de la construcción de la paz para convertirse en un proyecto internacional que ya no era parte oficialmente de narrativas coloniales o imperialistas o polarizadas de acuerdo con los intereses de las dos antiguas superpotencias de la Guerra Fría, EEUU y la URSS. A lo largo de este periodo los tres conceptos llegaron a interconectarse, con la construcción de la paz vista de forma creciente como una extensión de las operaciones de paz de Naciones Unidas. Una nueva agenda de “seguridad humana” emergió expandiendo los tipos de cuestiones que el Consejo de Seguridad había considerado previamente como amenazas para la paz y seguridad internacionales. Esta nueva iniciativa combinaba las dos campañas “libertad para vivir sin temor” y “libertad para vivir sin miseria” y trataba de proteger a los individuos y sus comunidades no sólo de amenazas físicas, sino también políticas, económicas, sociales y/o ambientales<sup>20</sup>. Otros ejemplos de las nuevas campañas de seguridad humana lanzadas por las NNUU en este periodo incluyen la campaña contra el uso de minas antipersona (1997), la regulación de las armas pequeñas y ligeras (2001) y el establecimiento de la Corte Penal Internacional (2002)<sup>21</sup>. Finalmente, dado el alto porcentaje de repetición del conflicto entre grupos previamente afectados, la construcción de la paz posconflicto se convirtió en una estrategia para la prevención del conflicto<sup>22</sup>.

En torno al año 2000, la construcción de la paz se había expandido como un concepto que cruzaba cuatro áreas principales de atención, especialmente: “seguridad; justicia y reconciliación; bienestar económico y social; y gobernanza y participación”<sup>23</sup>. Este desarrollo fue formalizado en el *Informe del Panel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* —también conocido como *Informe Brahimi*—, del año 2000, que recomendaba que las series de herramientas y estrategias de la construcción de la paz fueran incluidas en las operaciones de paz, principalmente: los proyectos de impacto rápido (QIPs en sus siglas en inglés), el establecimiento de una reserva para el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR), un “foco creciente en el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho y la mejora del respeto a los derechos humanos”<sup>24</sup>, la creación de una Unidad de Construcción de la Paz, y una financiación estandarizada para la División de Asuntos Electorales. Estas

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>18</sup> TSCHIRGI, Necla, *Post-Conflict Peacebuilding Revisited... op.cit.*, p. i.

<sup>19</sup> STIEHM, Judith, “Peacekeeping and Peace Research...” *op.cit.*, p. 39.

<sup>20</sup> HUSSEIN, Karim, GNISCI, Donata y WANJIRU, Julia, *Security and Human Security: An Overview of Concepts and Initiatives – What are the Implications for West Africa?*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, Diciembre, 2004, Documento SAH/D(2004)547. Disponible en <http://www.oecd.org/swac/publications/38826090.pdf> [consultado el 10 de Noviembre de 2013].

<sup>21</sup> TSCHIRGI, Necla, *Post-Conflict Peacebuilding Revisited... op.cit.*, p. 4.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Brahimi Report, Párrafo 47(b).

recomendaciones y estrategias finalmente fueron conocidas por el término "internacionalismo liberal", una política intervencionista occidental que asume "que el cimiento más seguro para la paz, tanto dentro como entre estados, es la democracia de mercado, que supone, una política democrática liberal y una economía orientado al mercado"<sup>25</sup>. En años más recientes, especialmente desde los ataques terroristas del 11S en Estados Unidos de América y la guerra subsiguiente en Irak, la construcción de la paz ha sido progresivamente superada por un nuevo discurso sobre "construcción de la nación, cambio de régimen, y estabilización y reconstrucción"<sup>26</sup>, que Necla Tschirgi argumenta, está basado en la necesidad —forzosa— de procurar la estabilidad de estados aparentemente frágiles o fallidos para prevenir las consecuencias externas indeseables del fracaso del estado<sup>27</sup>.

Uno de los principios clave considerados como centrales para la construcción de la paz y la reconstrucción posconflicto es la justicia transicional<sup>28</sup>. Surgió como concepto al final de los años 80-principios de los 90 principalmente como respuesta a las transiciones políticas que estaban teniendo lugar en el este de Europa y en América Latina<sup>29</sup>, inspirados por la decisión en 1988 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*<sup>30</sup>. Se refiere a los mecanismos y procesos legales primarios, utilizados para afrontar las violaciones de derechos humanos y abordar la violencia masiva, durante el proceso de transición saliendo del conflicto de una nación o comunidad<sup>31</sup> y se basa generalmente en "principios universales de ciudadanía, igualdad ante la ley y protección de los derechos humanos"<sup>32</sup>. De forma similar a los íntimos nexos entre mantenimiento de la paz, pacificación y construcción de la paz, la justicia transicional es en sí misma un producto de la construcción de la paz liberal y su asunción de que la democracia occidental y la economía de mercado son en sí mismos fuentes de paz. La construcción de la paz liberal asume que la democracia y las economías de mercado son fácilmente alcanzables, apropiadas y sobre todo fortalecedoras para los estados que salen de un conflicto. Esta es una presunción sencilla para los miembros de estados pacíficos con dichos elementos ya en funcionamiento, pero lo que esta visión no toma en cuenta es que estos "nuevos" estados muy a menudo tienen poca o ninguna experiencia con las formas occidentales de democracia y economía de mercado y como consecuencia, puede ser tanto inadecuado como perturbador el poner mucho énfasis en la implementación o imposición de enfoques de justicia transicional en muchos escenarios

<sup>25</sup> PARIS, Roland, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism" en *International Security*, Vol. 22, no 2, 1997, p. 56.

<sup>26</sup> TSCHIRGI, Necla, *Post-Conflict Peacebuilding Revisited... op.cit.*, p. ii.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. ii.

<sup>28</sup> SRIRAM, Chandra, "Justice as Peace? Liberal Peacebuilding and Strategies of Transitional Justice" en *Global Society*, Vol. 21, no 4, 2007, p. 579.

<sup>29</sup> COMISIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS, Grupo de Trabajo sobre Documentos de Lecciones Aprendidas... *op.cit.*.

<sup>30</sup> La corte mantuvo que "el estado tiene la obligación legal de tomar medidas razonables para prevenir la violación de derechos humanos y de usar los medios a su disposición para implementar una investigación rigurosa de las violaciones cometidas dentro de su jurisdicción, identificar aquellas responsables, de imponer el castigo apropiado y asegurar a la víctima una compensación adecuada", en *Caso Velásquez Rodríguez*, Corte InterAmericana de Derechos Humanos, (Ser. C) no. 4, 1988, 29 de Julio de 1988, párrafo 174. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/40279a9e4.html> [consultado el 20 de Octubre de 2014].

<sup>31</sup> ANDERLINI, Saram, CONWAY, Camille and KAYS, Lisa, "Justice, Governance and Civil Society:..." *op.cit.*, p.1.

<sup>32</sup> ROONEY, Eilish, "Engendering transitional justice: questions of absence and silence" in *International Journal of Law in Context*, Vol. 3, no 2, 2007, p. 173.



posconflicto<sup>33</sup>. Tales argumentos están basados en la tesis de la “paz democrática”, que afirma que es improbable que los estados democráticos tengan un conflicto entre ellos, resultando de forma consecuente en una conducta más ajustada a las reglas entre estados<sup>34</sup>.

La justicia transicional, como un producto del internacionalismo y la construcción de la paz liberales, comparte algunas de las consecuencias involuntarias discutidas arriba. En esencia, lo que la literatura sobre justicia transicional discute, es un dilema político, moral y legal que trata de decidir lo que es bueno para una sociedad, para las víctimas del conflicto y lo que es simplemente “correcto”<sup>35</sup>. Dependiendo de lo que cada uno considera la elección correcta para resolver cada uno de los dilemas, los académicos y académicas han defendido que la rendición de cuentas legal es esencial para el establecimiento de la democracia, el estado de derecho y la prevención de futuros crímenes; muchos han argumentado la posición contraria, principalmente que la rendición de cuentas legal, es decir, la búsqueda de justicia, es un impedimento para la estabilidad y la reconciliación de un estado y sus gentes y, por tanto, debería ser evitada<sup>36</sup>. Sin embargo, la elección nunca se da completamente entre paz o justicia, y por esta razón ha habido un amplio rango de mecanismos desarrollados para ayudar al proceso de transición, de forma notable “comisiones de la verdad, investigación o expiación, y amnistía y perdón”<sup>37</sup>. De acuerdo a la Comisión de Construcción de la Paz de las Naciones Unidas, la justicia transicional necesita un único enfoque que no sólo mire al pasado estableciendo iniciativas de esclarecimiento de la verdad y persecución de los perpetradores, sino una que también mire hacia delante mediante la reforma de instituciones y el fortalecimiento de la paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos<sup>38</sup>. Así, la justicia transicional de acuerdo a los estándares de las Naciones Unidas se centra en un enfoque holístico, requiriendo la cooperación efectiva y la armonización de cinco iniciativas, principalmente: acusaciones criminales, comisiones de la verdad, programas de reparación, reformas de los sistemas de seguridad y esfuerzos de conmemoración<sup>39</sup>. Mientras algunos esfuerzos pueden ser relacionados de forma obvia con las medidas de rendición de cuentas, otras, como las reformas institucionales, conllevan actividades que apuntan a la prevención de futura violencia y conflicto. De hecho, hay un creciente consenso “de que alguna forma de justicia y rendición de cuentas es integral a —en lugar de en tensión con— la paz y estabilidad”<sup>40</sup>. Según Neil Kritz, el final de los 90 trajo un movimiento de paradigma en las actitudes que reconoció y señaló la necesidad para el estado de asumir su pasado. En su opinión un “foco en las atrocidades pasadas...en el presente [es] reconocido como un elemento integral e ineludible del proceso de paz”<sup>41</sup>, una actitud reflejada claramente en los

<sup>33</sup> PARIS, Roland, “Peacebuilding and the Limits...” *op.cit.*, p. 54.

<sup>34</sup> DOYLE, Michael, “Liberalism and World Politics” en *American Political Science Review*, Vol. 80, no 4, 1986, p. 1151.

<sup>35</sup> SRIRAM, Chandra, “Justice as Peace?...” *op.cit.*, p. 583.

<sup>36</sup> SRIRAM, Chandra, “Justice as Peace?...” *op.cit.*, ps. 580-584.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 584.

<sup>38</sup> UNITED NATIONS PEACEBUILDING COMMISSION, *Working Group on Lessons Learned Documents...* *op. cit.*, p. 1.

<sup>39</sup> *Ibidem*, ps. 3-4.

<sup>40</sup> NEWMAN, Edward, “‘Transitional Justice’: The Impact of Transnational Norms and the UN” en *International Peacekeeping*, Vol. 9, no 2, 2002, p. 31.

<sup>41</sup> KRITZ, Neil, *War Crimes Tribunals...* *op. cit.*, p. 2.

esfuerzos de construcción de la paz de las Naciones Unidas, especialmente en Namibia, la antigua Yugoslavia, El Salvador, Camboya, Ruanda, Guatemala y Sierra Leona <sup>42</sup>.

Lo que resulta claro en tales discusiones es que ha habido desarrollos y mejoras significativos en la comprensión de lo que constituye una paz y seguridad sostenibles, progresando desde las operaciones estrictamente militares a misiones mucho más multidimensionales e integradas que toman un enfoque mucho más holístico hacia el proceso de transición, incluyendo medidas de justicia transicional. Intrínseca a estos desarrollos, ha sido la inclusión de una perspectiva de género dentro de la construcción de paz, que en un sentido práctico comenzó con la misión en Namibia (UNTAG en sus siglas en inglés) entre 1989 y 1990 y fue crecientemente formalizada a lo largo de los años 90, culminando con la adopción de la Resolución del Consejo de Seguridad 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad en el año 2000, que formalizó el concepto de *gender mainstreaming* como una política objetiva dentro del mantenimiento y la construcción de la paz.

## 2. Gender Mainstreaming, un nuevo concepto

De acuerdo a las Naciones Unidas, el *gender mainstreaming* es

“...el proceso de evaluación de las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas públicas o programas, en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones de las mujeres, al igual que las de los hombres, una dimensión integral del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de forma que tanto mujeres como hombres puedan beneficiarse igualmente y la desigualdad no sea perpetuada. El objetivo último es alcanzar la igualdad de género”<sup>43</sup>.

Sin embargo, para poder entender mejor los actuales objetivos y mecanismos políticos usados hoy para alcanzar resultados efectivos del *gender mainstreaming* en escenarios de conflicto y posconflicto, es necesario comprender los desarrollos que dieron lugar al mismo en un principio.

Oficialmente, las mujeres han sido siempre incluidas en las convenciones, protocolos, documentos y políticas de las Naciones Unidas. La primera evidencia de esto puede encontrarse tan temprano como en 1945 cuando el Consejo Económico y Social estableció la Comisión sobre el Estatus de las Mujeres, convirtiéndose así en el principal cuerpo de político sobre cuestiones relativas a las mujeres a escala global<sup>44</sup>. Sin embargo, no fue hasta que la Asamblea General declaró el año 1975 como el Año Internacional de la Mujer<sup>45</sup>, que las mujeres y las problemáticas de las mujeres aparecieron efectivamente de nuevo en el radar de las Naciones

<sup>42</sup> NEWMAN, Edward, “Transitional Justice...” *op.cit.*, p. 31.

<sup>43</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe del Consejo Económico y Social para 1997*, Asamblea General, sesión cincuenta y dos, A/52/3, 1997, p. 2.

<sup>44</sup> *Women and Democracy*, United Nations Global Issues, 2014. Disponible en <http://www.un.org/en/globalissues/democracy/women.shtml> [consultado el 20 de Octubre de 2014].

<sup>45</sup> *Año Internacional de la Mujer*, GA RES 3010 (XXVII), UN GAOR, 27ª Sesión, pleno 2113º, 18 de Diciembre de 1972.



Unidas de una forma significativa. La *Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer* tuvo lugar en Ciudad de México ese mismo año, resultando en el *Plan de Acción para la Implementación de los Objetivos del Año Internacional de la Mujer*. No sólo la Asamblea General respaldó este plan, sino que también declaró que el periodo desde 1975 a 1985 comprendería la Década de Naciones Unidas para la Mujer<sup>46</sup>. Fue durante este tiempo, en 1979, que la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer* (CEDAW en sus siglas en inglés)<sup>47</sup> fue también ratificada. Brevemente después fue la *Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para las Mujeres: Igualdad, Desarrollo y Paz*, en Copenhague (1980), la que revisó y evaluó el progreso logrado en la primera mitad de la década para las mujeres y estableció un conjunto revisado de metas y objetivos para la segunda mitad de la década<sup>48</sup>, de nuevo respaldado por la Asamblea General<sup>49</sup>. En 1982 un nuevo avance tuvo lugar cuando la Asamblea General proclamó la *Declaración sobre la Participación de las Mujeres en la Promoción de la Paz y la Cooperación Internacionales*<sup>50</sup>. En esencia, esta fue una de las primeras veces que las Naciones Unidas como una cuestión de política animaban a la comunidad internacional a tomar “todas las medidas apropiadas...para [inter alia] proveer oportunidades prácticas para la participación efectivas de las mujeres en la promoción de la paz y la cooperación internacionales, el desarrollo económico y el progreso social”<sup>51</sup>, para “proveer una oportunidad equitativa igual oportunidad de participación para las mujeres en el proceso de toma de decisiones”<sup>52</sup>, y para “dar publicidad efectiva a la responsabilidad y activa participación de las mujeres en la promoción de la paz y la cooperación internacionales”<sup>53</sup>.

Este *momentum* continuó durante la *Conferencia Mundial para la Revisión y la Evaluación de los Logros de la Década de las Naciones Unidas para las Mujeres: Igualdad, Desarrollo y Paz*, realizada en Nairobi, Kenia en 1985. Descrita como la conferencia que ocasionó “el nacimiento del feminismo global”<sup>54</sup>, esta conferencia también produjo las *Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el año 2000*<sup>55</sup>, con la afirmación crucial de que “todos los asuntos [son] problemáticas de mujeres”<sup>56</sup>. Sin embargo, la conferencia

<sup>46</sup> *Conferencia Internacional del Año Internacional de la Mujer*, GA Res 3520 (XXX), UN GAOR, Sesión 30ª, pleno 2441º, 15 de Diciembre de 1975.

<sup>47</sup> “Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW)”, *Treaty Series*, Vol. 1249, p. 13, entrando en vigor el 3 de Septiembre de 1981.

<sup>48</sup> *Informe de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para las Mujeres: Igualdad, Desarrollo y Paz*, UN GAOR, A/CONF.94/35, 14 al 30 de Julio de 1980.

<sup>49</sup> *Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para las Mujeres*, GA Res 35/136, UN GAOR, Sesión 55ª, pleno 92º, 11 de Diciembre de 1980.

<sup>50</sup> *Declaración sobre la Participación de las Mujeres en la Promoción de la Paz y la Cooperación Internacionales*, GA Res 37/63, UN GAOR, Sesión 37ª, Agenda Ítem 91 c, UN Doc A/RES/37/63, 3 de Diciembre de 1982.

<sup>51</sup> *Ibidem*, art 12.

<sup>52</sup> *Ibid*, art 6.

<sup>53</sup> *Ibid*, art 8.

<sup>54</sup> Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, *The Four Global Women's Conferences 1975-1995: Historical Perspective* (May 2000) UN WOMEN. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/hist.htm> [consultado el 20 de Octubre de 2014].

<sup>55</sup> *Informe de la Conferencia Mundial para Revisar y Evaluar los Logros de la Década de las Naciones Unidas para las Mujeres: Igualdad, Desarrollo y Paz*, UN GAOR, UN Doc A/CONF.116/28/Rev.1, del 15 al 26 de Junio de 1985).

<sup>56</sup> *Women and Democracy*, op.cit.

que introdujo el actual uso de la terminología “*gender mainstreaming*”<sup>57</sup> y es más a menudo referenciada como la base para las actuales política de género dentro de las Naciones Unidas, fue la *Cuarta Conferencia Sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, Desarrollo y Paz*, realizada en 1995 en Beijing, China. Una revisión realizada por la División de las Naciones Unidas para el Avance de la Mujer (DAW en sus siglas en inglés) que afirmaba:

“La transformación fundamental que tuvo lugar en Beijing fue el reconocimiento de la necesidad de mover el foco desde las mujeres al concepto de género, reconociendo que la estructura completa de la sociedad, y todas las relaciones entre hombres y mujeres dentro de esta, debían ser reevaluadas. Sólo mediante tal reestructuración fundamental de la sociedad y sus instituciones podrían las mujeres ser completamente empoderadas para ocupar su justo lugar como socios iguales con los hombres en todos los aspectos de la vida. Este cambio representó una fuerte reafirmación de que los derechos de las mujeres eran derechos humanos y que la igualdad de género era una cuestión de preocupación universal, beneficiando a todo el mundo”<sup>58</sup>.

El *Informe de la Cuarta Conferencia Sobre la Mujer*, incluyendo crucialmente la *Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción*, fue particularmente importante porque era la primera vez que la comunidad internacional —representada esencialmente por los Estados Miembros de las Naciones Unidas— conectó oficialmente la vulnerabilidad de las mujeres durante y después de un conflicto armado con la discriminación y las desventajas que sufrían en múltiples facetas de sus vidas diarias<sup>59</sup>. El informe declaró que “la paz está intrínsecamente conectada con la igualdad entre mujeres y hombres y el desarrollo”<sup>60</sup>, a pesar de que aún permanecen extremadamente “infrarrepresentadas en posiciones de toma de decisiones”<sup>61</sup>. Además reconoció que “las mujeres realizan una importante, pero a menudo no reconocida, contribución como educadoras de paz tanto en sus familias como en sus sociedades”<sup>62</sup>, y “necesitan ser involucradas apropiadamente en las decisiones que les afectan”<sup>63</sup>. El informe continuaba afirmando que “el igual acceso y plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y su plena implicación en todos los esfuerzos para la prevención y la resolución de los conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y seguridad”<sup>64</sup>. Así, apelaba a “gobiernos, la comunidad internacional y la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales y el sector privado...a llevar a cabo acciones estratégicas”<sup>65</sup> para promover una política de *gender mainstreaming* efectiva

<sup>57</sup> *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer – Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción*, UN GAOR, UN Doc A/CONF.177/20/Rev.1, 4 al 15 de Septiembre de 1995, Anexo I [A partir de aquí Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción].

<sup>58</sup> United Nations Department of Public Information, *The Four Global...*, *op.cit.*

<sup>59</sup> *Declaración de Beijing y Plataforma de Acción...*, *op.cit.*, párrafo 135: “Aunque las comunidades en su conjunto sufren las consecuencias del conflicto armado y el terrorismo, las mujeres y niñas son afectadas particularmente por motivo de su estatus en sus sociedades y su sexo”

<sup>60</sup> *Beijing Declaration and Platform for Action...*, *op.cit.*, párrafo 131.

<sup>61</sup> *Ibidem* párrafo 134.

<sup>62</sup> *Ibid*, párrafo 139.

<sup>63</sup> *Ibid*, párrafo 137.

<sup>64</sup> *Ibid*, párrafo 134.

<sup>65</sup> *Ibid*, párrafo 44.



y visible en todas las políticas y programas<sup>66</sup>. Esto incluía *inter alia*

“la integración de una perspectiva de género en la resolución de conflictos armados y de otra clase y la ocupación extranjera y apuntar hacia un equilibrio de género al promover o nombrar candidatos para el poder judicial y otros puestos...relacionados con la resolución pacífica de controversias”<sup>67</sup>; “tomando en cuenta las preocupaciones sensibles al género en los programas de formación en desarrollo para todo el personal relevante...recomendado especialmente para aquellos implicados en el mantenimiento de la paz y la ayuda humanitaria de las Naciones Unidas”<sup>68</sup>; y desarrollando y diseminando investigación sobre los efectos físicos, psicológicos, económicos y sociales de los conflictos armados en las mujeres...con un ojo puesto en las políticas y programas de desarrollo para abordar las consecuencias de los conflictos”<sup>69</sup>.

La Conferencia de Beijing resultó entonces en un cierto número de reuniones de seguimiento de grupos de expertos sobre la implicación de las mujeres en la toma de decisiones dentro de la esfera política y de resolución de conflictos<sup>70</sup>, y en relación a las persecuciones basadas en el género<sup>71</sup>. Estas discusiones fueron conducidas particularmente por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas (CSW en sus siglas en inglés)<sup>72</sup> y la asistencia de la División de las Naciones Unidas para el Avance de la Mujer. Finalmente, otro importante resultado de la Conferencia de Beijing fue el trabajo de los Relatores Especiales, representando “una parte importante de la respuesta de la comunidad internacional al problema de las mujeres y los conflictos armados”<sup>73</sup>. En 1994, con anterioridad a la Conferencia de Beijing, la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos nombró a Radhika Coomaraswamy como Relatora Especial para la “Violencia contra las Mujeres, sus Causas y Consecuencias”<sup>74</sup>. Su informe se centró principalmente en la violencia sexual, pero una breve sesión sobre las consecuencias económicas y sociales de los conflictos armados para las mujeres, que afirmaba eran “enormes”, fue también incluida<sup>75</sup>. La Relatora Especial Coomaraswamy también envió otro informe sobre su misión

<sup>66</sup> *Ibid*, párrafo 141.

<sup>67</sup> *Ibid*, párrafo 142(b).

<sup>68</sup> *Ibid*, párrafo 145(g).

<sup>69</sup> *Ibid*, párrafo 146(c).

<sup>70</sup> DIVISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL AVANCE DE LA MUJER – INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA PAZ, *Expert Group Meeting on Political Decision-Making and Conflict Resolution: The Impact of Gender Difference*, UN ESCOR, UN Doc EGM/PRDC/1996/REP.1, 7 de Noviembre de 1996.

<sup>71</sup> DIVISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL AVANCE DE LA MUJER – DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, *Gender-based persecution – Report of the Expert Group Meeting*, UN ESCOR, UN Doc EGM/GBP/1997/Report, 9 al 12 de Noviembre de 1997.

<sup>72</sup> Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la completa implementación de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción, GA Res 52/100, UN GAOR, 52ª Sesión, Agenda Item 106, UN Doc A/RES/52/100, 6 de Enero de 1998.

<sup>73</sup> GARDAM, Judith and JARVIS, Michelle, “Women and Armed Conflict: The International Response to the Beijing Platform for Action” en *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 32, no 1, 2000-2001, ps. 47-48.

<sup>74</sup> RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, *15 Years of the United Nations Special Rapporteur on Violence Against Women, Its Causes and Consequences*, 2009. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/15YearReviewofVAWMandate.pdf>, [consultado el 20 de Octubre de 2014].

<sup>75</sup> COOMARASWAMY, Radhika, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, UN ESCOR, 54ª Sesión, Agenda Item 9 (a), UN Doc E/CN.4/1998/54, 26 de Enero de 1998.

en Ruanda en 1997, enfatizando y criticando en él la completa falta de "formación en el seguimiento, reconocimiento y cobertura de las violaciones de los derechos humanos basadas en el género"<sup>76</sup> entre el personal de la Operación en Terreno de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ruanda (HRFOR en sus siglas en inglés). En su informe de observación de la misión ruandesa, Coomaraswamy hace un número de recomendaciones a las diferentes agencias de las Naciones Unidas involucradas con el fin de que aborden y gestionen mejor las cuestiones de género. En particular, recomienda que "todas las agencias de Naciones Unidas deberían diseñar programas dirigidos específicamente a proveer apoyo social y económico para las mujeres víctimas de violencia, incluyendo actividades generadoras de ingresos, becas para sus hijos, atención médica, asistencia social y distribución de alimentos"<sup>77</sup>. A continuación de la Conferencia de Beijing en 1995, la Subcomisión de las Naciones Unidas para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías nombró a Linda Chavez como Relatora Especial para la "cuestión de la violación sistemática y la esclavitud sexual y prácticas análogas a la esclavitud en tiempo de conflicto armado"<sup>78</sup>, un papel asumido posteriormente por Gay McDougall, quien remitió el informe final en 1998<sup>79</sup>. A pesar de que el informe esta principalmente motivado por la necesidad de reconocer las violaciones cometidas contra "mujeres de solaz"<sup>80</sup>, también analiza las opciones para corregir tales violaciones, incluyendo compensaciones para aquellas mujeres sometidas a la violencia sexual de forma sistemática<sup>81</sup>. El trabajo de estas Relatoras Especiales fue un paso importante hacia delante para las Naciones Unidas y la comunidad internacional como un todo para el reconocimiento de las múltiples y específicas formas en que las mujeres son afectadas por el conflicto y la necesidad de abordar tales cuestiones de una forma sensible al género.

Finalmente, el año 2000 trajo consigo dos importantes avances, principalmente la *Declaración de Windhoek* y el *Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz*<sup>82</sup>, seguida por la aprobación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de la Resolución 1325 sobre "Mujeres, Paz y Seguridad"<sup>83</sup>. De acuerdo con algunos expertos como Louise Olsson, algunos de los objetivos presentados en la Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia

<sup>76</sup> COOMARASWAMY, Radhika, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences – Addendum: Report of the mission to Rwanda on the issues of violence against women in situations of armed conflict*, UN ESCOR, 54ª Sesión, Agenda Item 9 (a), UN Doc E/CN.4/1998/54/Add.1, 4 de Febrero de 1998, párrafo 102.

<sup>77</sup> *Ibidem*, párrafo 137.

<sup>78</sup> DIVISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL AVANCE DE LA MUJER – DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, *Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response*, 1998. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/cover.pdf> [consultado el 20 de Octubre de 2014].

<sup>79</sup> MCDUGALL, Gay, Relator Especial, *Contemporary forms of slavery: systematic rape, sexual slavery and slavery-like practices during armed conflict*, UN ESCOR, 50ª Sesión, Agenda Item 6, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1998/13, 22 de Junio de 1998.

<sup>80</sup> N.d.T. La expresión inglesa original es "comfort women" y se refiere a esclavas sexuales. El término proviene de una expresión japonesa para designar a aquellas mujeres asiáticas que fueron forzadas por el ejército japonés a ejercer la prostitución con los soldados japoneses.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. VI. REDRESS.

<sup>82</sup> *Declaración de Windhoek sobre el décimo aniversario del Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas y el Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz*, UN GAOR – UN SCOR, 55ª Sesión, Agenda Items 87, 109 and 155, UN Doc A/55/138-S/2000/693, 14 de Julio de 2000 [de aquí en adelante *Declaración de Windhoek y Plan de Acción de Namibia*].

<sup>83</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, *Resolución 1325*, UN SCOR, 4213ª reunión, UN Doc S/RES/1325, 31 de Octubre de 2000 [a partir de aquí *Resolución 1325*].



habían sido ya establecidos en la práctica tempranamente en los años 90, aunque se les había otorgado un escaso reconocimiento<sup>84</sup>. Sin embargo, eran dignos de mención dado que —como Olsson también señala— muchas de las políticas de las Naciones Unidas sobre el *gender mainstreaming* en las operaciones de mantenimiento de la paz estaban todavía “lejos de lo operacional”<sup>85</sup>, y así, la Declaración y el Plan de Acción pusieron en marcha objetivos, metas y pasos a seguir muy específicos para poder alcanzar, efectivamente, un equilibrio e igualdad de género a lo largo de todos los escalones de las misiones de mantenimiento de la paz. Más específicamente, el Plan de Acción enfatiza nueve áreas de preocupación y recomienda como implementar de la mejor forma el *gender mainstreaming* dentro de cada uno de ellos. Finalmente, se funda sobre el reconocimiento de que para garantizar el valor de las misiones de mantenimiento de la paz, la doctrina de equidad de género debe permear todos los niveles de la misión. Afirman que esto es necesario para lograr un estado de estabilidad política en el que mujeres y hombres sean beneficiados igualmente, jugando roles equivalentes en todos los desarrollos de su país<sup>86</sup>. En conclusión, la Resolución del Consejo de Seguridad 1325 era esencialmente la culminación de los 25 años previos del nuevo régimen político que conocemos hoy en día. Esta resolución abrió nuevas avenidas porque impone una obligación legal sobre todas las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y otras actividades relacionadas de cada estado para la incorporación de su política del *gender mainstreaming*. Cuarenta y tres estados dieron su apoyo a los nuevos estándares de *gender security*<sup>87</sup> y establecieron dieciocho puntos requiriendo la implementación del *gender mainstreaming* en todas las acciones de las Naciones Unidas, de forma particular en aquellas llevadas a cabo en misiones de mantenimiento de la paz. Más importante, su mandato para que “...los estados aseguren una mayor representación de mujeres en todos los niveles de toma de decisiones... para la prevención, gestión, y resolución de conflictos”<sup>88</sup>; para que “...el Secretario General trate de expandir el rol y la contribución de las mujeres en las operaciones en el terreno de las Naciones Unidas”<sup>89</sup>, y “donde corresponda, [para que] las operaciones en el terreno incluyan un componente de género”<sup>90</sup> tales como “materiales y guías de formación sobre protección, derechos y las necesidades particulares de las mujeres”<sup>91</sup>. Además, hacía “un llamamiento a todos los actores involucrados, a negociar e implementar los acuerdos de paz, para adoptar una perspectiva de género”<sup>92</sup>, principalmente incluyendo “...las especiales necesidades de las mujeres y niñas durante la repatriación y reasentamiento y para la rehabilitación, reintegración y la reconstrucción posconflicto”<sup>93</sup>, además de “medidas que apoyen las iniciativas de paz de mujeres locales...para la resolución del conflicto, y la implicación de las mujeres en todos los

<sup>84</sup> OLSSON, Louise, “Gender Mainstreaming in Practice: The United Nations Transitional Assistance Group in Namibia” in *International Peacekeeping*, vol. 8, no 2, 2001, p. 107.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> JOHNSTON, Nicola, “Conflict Prevention, Resolution and Reconstruction: Peace Support Operations” en SMITH, Dan y HUNT, Swanee (eds), *Inclusive Security...op.cit.*, p. 45.

<sup>87</sup> CAREY F., Henry, “‘Women and Peace and Security’: The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping” en *International peacekeeping*, Vol. 8, no 2, 2001, p. 50.

<sup>88</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, *Resolución 1325...op.cit.*, párrafo 1.

<sup>89</sup> *Ibidem*, para 4.

<sup>90</sup> *Ibid.*, párrafo 5.

<sup>91</sup> *Ibid.*, párrafo 6.

<sup>92</sup> *Ibid.*, párrafo 8.

<sup>93</sup> *Ibid.*, párrafo 8(a).

mecanismos de implementación de los acuerdos de paz”<sup>94</sup>.

Para alcanzar los objetivos de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad mediante el mantenimiento de construcción de paz, el *gender mainstreaming* incorpora entramados nacionales de género (NGMs en sus siglas en inglés), que conllevan “transformar las instituciones, procedimientos, procesos de consulta, asignaciones presupuestarias y prioridades de gobierno para tener en cuenta las necesidades y aspiraciones de las mujeres”<sup>95</sup>. De acuerdo con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP), “...la presencia de mujeres como pacificadoras es vista de forma muy positiva por los países anfitriones, especialmente mujeres”<sup>96</sup> porque actúan como modelos de conducta y establecen estándares que pueden ser reproducidos dentro de las instituciones de la nación anfitriona en su compromiso con el equilibrio de género y la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Además hay evidencia de misiones de mantenimiento de la paz como la Operación de Naciones Unidas en Burundi (UNIFIL en sus siglas en inglés) que sugieren que a mayor número de mujeres en las operaciones de paz, mayor será el reconocimiento de las cuestiones de género, habrá más y mejor atención otorgada a los asuntos de género en las reformas políticas y legislativas, incorporando un amplio conjunto de programas y actividades y resultando finalmente en una mejora significativa de la seguridad para las mujeres en la nación anfitriona<sup>97</sup>. Sin embargo, hay aún un largo camino por delante que hoy por hoy —10 años después de la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad y cerca de 40 años desde que la Asamblea General declarase el Año Internacional de la Mujer— las mujeres tienen aún más probabilidad de representar menos del 10% de las negociaciones de aquellas partes en conflicto dentro de los contextos de la justicia transicional<sup>98</sup>. Es más, cuando las mujeres son incluidas en las negociaciones y acuerdos de paz, es más probable que participen como representantes de la sociedad civil a posteriori y, por tanto, con un estatus de observadoras en lugar de como merecidas y legítimas representantes de las partes en conflicto. El DOMP admite que “parece en algunas ocasiones que las misiones de NNUU están excesivamente preocupadas con la ‘sensibilidad cultural’, no queriendo ofender a las contrapartes masculinas al requerir un incremento en la participación de las mujeres”<sup>99</sup>. Es por esta razón que los esfuerzos necesarios para mantener los desarrollos que aseguren que la perspectiva de género no sólo es incluida dentro del mandato y la agencia de la DOMP de NNUU, sino que es implementada también de forma efectiva incrementando significativamente el número de mujeres pacificadoras en las misiones.

### 3. Alcanzando justicia a través del *gender mainstreaming*. Una crítica

Naturalmente, la política de *gender mainstreaming* y lo que debería incluir exactamente, cómo

<sup>94</sup> *Ibid.*, párrafo 8(b).

<sup>95</sup> ALBERTYN, Catherine, “National machinery for ensuring gender equality” en LIEBENBERG, S (ed.) *The Constitution of South Africa from a Gender Perspective*, Community Law Centre en asociación con David Philip Publishers (Pty) Ltd, Ciudad del Cabo, 1995, p. 9.

<sup>96</sup> DEPARTAMENTO DE OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS, *Ten-year Impact Study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping – Final Report to the United Nations Department of Peacekeeping Operations*, Departamento de Apoyo en Terreno, Naciones Unidas, Nueva York, 2010, p. 37.

<sup>97</sup> *Ibidem.*, p. 37.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>99</sup> *Ibid.*



debería alcanzarse y por qué debería ser implementada en absoluto, se ha convertido en fuente de un importante debate. Partidarios como Swanee Hunt argumentan que las mujeres son un inmenso recurso sin utilizar dentro del marco del mantenimiento y construcción de la paz porque, de acuerdo a ella, son las “voces más firmes de la moderación”<sup>100</sup>. Hunt apunta a cuatro principales argumentos por los que el trabajo de las mujeres en la construcción de la paz es esencial.

En primer lugar, las mujeres están intensamente dedicadas a impedir y obstruir el conflicto, motivadas por sus roles sociales como madres, hijas y esposas<sup>101</sup>. Hunt afirma que “las mujeres observan desoladas como sus hijos y maridos son llevados como combatientes o prisioneros de guerra, al igual que sus hijas son arrastradas a campos de violación”<sup>102</sup>, llevando así a su deseo de impedir el conflicto y traer una paz pronta y sostenible. En segundo lugar, considera a las mujeres esenciales porque son proclives a la superación de divisiones étnicas, políticas y/o culturales<sup>103</sup>. El anterior Secretario General de las NNUU, Kofi Annan reprodujo este mismo argumento cuando hizo un discurso en el año 2000 en la sesión de apertura del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Declaró que

“las mujeres, que conocen el precio del conflicto tan bien...[y] están a menudo mejor equipadas que los hombres para prevenir y resolverlo... durante generaciones [han]... servido como educadoras de paz, tanto en sus familias como en sus sociedades. Han demostrado ser una pieza clave para tender puentes en lugar de muros... persuadiendo a los hombres de aceptar la paz”<sup>104</sup>.

El tercer argumento de Hunt es que las mujeres están en posiciones óptimas para recoger información dentro de sus comunidades para anticipar un conflicto y darle seguimiento también<sup>105</sup>. De forma similar, de acuerdo a Kimberly Weichel, una experta en resolución de conflictos y proyectos interculturales, las mujeres a menudo están en esta posición porque son consideradas “menos amenazadoras”. Irónicamente, señala,

“el estatus de las mujeres como ciudadanos de segunda clase...es una fuente de empoderamiento, incrementando la capacidad de las mujeres para encontrar formas innovadoras de afrontar los problemas...permitiéndoles trabajar sin trabas y `por debajo de la pantalla del radar”<sup>106</sup>.

Finalmente, Hunt enfatiza el rol de las mujeres como líderes innovadoras de la

<sup>100</sup> HUNT, Swanee, “The Critical Role of Women Waging Peace” en *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 41, no 3, 2003, ps. 560-561.

<sup>101</sup> *Ibidem*, ps. 562-63.

<sup>102</sup> *Ibid.*, 562.

<sup>103</sup> *Ibid.*, ps. 563-566.

<sup>104</sup> ANNAN, Kofi, “Secretary-General Calls for Council Action to Ensure Women are Involved in Peace and Security Negotiations”, UN SCOR, UN Doc SG/SM/7598, 24 de Octubre de 2000.

<sup>105</sup> *Ibid.*, ps. 566-568.

<sup>106</sup> WEICHEL, Kimberly, “The Feminine Front Line” en CHURCH, Dawson, GENDREAU, GERALYN and PEYSER, Randy (eds), *Healing the Heart of the World: Harnessing the Power of Intention to Change Your Life and Your Planet*, Elite Books, Santa Rosa CA, 2005, p. 170.

comunidad independientemente de sus posiciones oficiales dentro del marco del estado<sup>107</sup>. Atribuye a las mujeres la capacidad de ser líderes comunitarias innovadoras a su estatus de ciudadanas de segunda clase como señalaba Weichel y por su necesidad de “trabajar de forma no corriente”<sup>108</sup>. La Declaración de Beijing y la Plataforma para la Acción también reafirman este punto al reconocer que “las mujeres realizan una importante, pero a menudo no reconocida, contribución como educadoras de paz tanto en sus familias como en sus sociedades”<sup>109</sup>, un argumento también destacado por Kofi Annan en su previamente mencionado discurso. Annan aseveraba el “invaluable apoyo que las mujeres proveen a nuestros pacificadores — organizando comités, organizaciones no gubernamentales y grupos eclesíasticos que ayudan a rebajar tensiones”<sup>110</sup>. Los argumentos de Swanee Hunt son también apoyados por otras académicas como Kelly Askin, quien elogia el reconocimiento de las mujeres como

“facilitadoras, como actores capaces que son extraordinariamente fuertes, creativas y multifacéticas, y como personas que a menudo son capaces de contribuir al mantenimiento y también la reconstrucción de sus familias y sociedades durante y después del conflicto, a pesar de sus pérdidas y los abusos cometidos contra ellas, y a pesar de la grave discriminación y otros obstáculos que deben confrontar”<sup>111</sup>.

Reconociendo la validez de todos los argumentos presentados, lo que las visiones de Askin y Hunt no tienen en cuenta sin embargo, es que este énfasis en las mujeres como constructoras comunitarias de paz empáticas y benevolentes —consagrado mediante *gender mainstreaming*— se está convirtiendo en una condición para su participación en las iniciativas de justicia transicional. Hunt enfatiza especialmente esta idea, declarando que “necesitamos promotores de paz, no sólo guerreros”<sup>112</sup> —siendo las mujeres promotores de paz—. En mi opinión esta visión tiene el potencial para continuar la desigualdad y la subordinación de género, aunque en otras formas menos obvias, en lugar de apoyar la participación de las mujeres en los contextos de justicia transicional en virtud del hecho de que las mujeres son iguales a los hombres y constituyen la mitad de la mayoría de sociedades y consecuentemente merecen tener un papel igual en el proceso de reconstrucción de sus comunidades, independientemente de sus roles sociales. Es más, a pesar de que tanto los enfoques retributivos como los reparadores hacia la justicia transicional tienen amplios méritos, ambos fallan a la hora de tomar en cuenta de forma adecuada el impacto de género de sus procesos y mecanismos propuestos. En última instancia su foco está todavía centrado de forma predominante en seis pilares principales: desarme, desmovilización, y reintegración (DDR) y reconstrucción, reintegración y rehabilitación<sup>113</sup>. Parece haber una abrumadora

<sup>107</sup> *Ibidem*, ps. 568-569.

<sup>108</sup> HUNT, Swanee, “The Critical Role...”, *op.cit.*, ps. 568-569.

<sup>109</sup> Informe de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer – Declaración de Beijing para la Acción, UN GAOR, UN Doc A/ CONF.177/20/Rev.1, 4 al 15 de Septiembre de 1995, Anexo I, párrafo 139.

<sup>110</sup> ANNAN, Kofi, “Secretary-General Calls for...”, *op.cit.* .

<sup>111</sup> ASKIN, Kelly, “The Quest for Post-Conflict Gender Justice” en *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 41, no 3, 2003, p. 515.

<sup>112</sup> HUNT, Swanee, “The Critical Role of Women...” *op.cit.*, p. 561.

<sup>113</sup> CHINKIN, Christine, *Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women*, División de las Naciones Unidas para el Avance de la Mujer (DAW), Encuentro de Grupo de Expertos sobre acuerdos de Paz como un medio para la promoción de la igualdad de género y asegurar la participación de las mujeres – Un marco de modelos provisionales, Ottawa, Canada, 10 al 13 de Noviembre de 2004, EGM/



fijación en alcanzar la justicia de género a través de estos medios, que en esencia se centran en los perpetradores masculinos y las víctimas femeninas, y en particular como víctimas de violencia sexual. A pesar de que es vital reconocer la violencia de género de origen sexual, el sufrimiento de las mujeres se extiende más allá de sus roles como madres y esposas, y aún su amplio espectro de experiencias está mayoritariamente subsumido y limitado a categorías civiles agrupadas con el sufrimiento de los niños<sup>114</sup>. Una importante cuestión por tanto es ¿cómo reconocer el alcance de las heridas infligidas sobre las mujeres sin presentarlas como víctimas en necesidad de ser salvadas?

Las experiencias de las mujeres del conflicto y la justicia transicional son también afectadas entre otros por la raza, etnicidad, nacionalidad, edad, clase, sexualidad y la discapacidad, además de su género<sup>115</sup>. Por tales razones, de acuerdo a Katherine Franke, los resultados de la justicia transicional para las mujeres deberían ser considerados sobre la base de si abordan el reconocimiento de las mujeres, de las experiencias individuales, la redistribución de la vergüenza y los beneficios de la paz<sup>116</sup>. Actualmente el foco está en el reconocimiento, en particular de las mujeres como víctimas de la violencia sexual perpetrada por hombres. Sin embargo, como Jacqui True destaca, los patrones de violencia sexual desde el nivel doméstico al transnacional están "estructuralmente ligados a los patrones de transformación global instigados por las fuerzas económicas, políticas, militares y del entorno natural"<sup>117</sup>. Además, la "feminización de la pobreza, la explotación laboral transnacional, la liberalización comercial, las limitaciones en...los derechos sexuales y reproductivos, y el control de...la movilidad"<sup>118</sup> son todos factores que están fuertemente interrelacionados con las experiencias en base al género de la violencia y el abuso. Por ejemplo, en Guatemala, donde la pobreza afecta predominantemente a mujeres indígenas en comunidades rurales, una de las mayores fuentes de sufrimiento para las mujeres es la persistente discriminación en relación a la propiedad de la tierra a pesar del hecho de que ellas proveen el grueso del trabajo en este sector<sup>119</sup>.

Otra cuestión a menudo soslayada en relación a las mujeres es la desintegración de las estructuras sociales durante el conflicto y el hecho de que cómo las víctimas gestionen esto depende de su estatus social. Frecuentemente una consecuencia del conflicto es la pérdida del hogar y/o la viudedad, que muy a menudo afecta a las mujeres de forma distintiva y brutal, desproporcionada en relación a cómo afecta a los hombres. En ciertas sociedades y culturas en las que la hospitalidad está inserta en tradiciones particularmente elaboradas, la

---

PEACE/2003/BP.1, p. 11.

<sup>114</sup> Las mujeres son abrumadoramente categorizadas junto a los niños y niñas, poniendo de relevancia en muchas formas su estatus de ciudadanas de segunda clase. Por ejemplo, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, abierto a firmas el 17 de Julio de 1998, 2187 UNTS 90 (entrado en vigor el 1 de Julio de 2002), artículos 7(2)(c) y 36 (8)(b).

<sup>115</sup> GARDAM, Judith and JARVIS, Michelle, "Women and Armed Conflict...", *op.cit.*, p. 3.

<sup>116</sup> FRANKE, Katherine, "Gendered Subjects of Transitional Justice" en *Columbia Journal of Gender and Law*, Vol. 15, no 3, 2006, p. 823.

<sup>117</sup> TRUE, Jacqui, "The Political Economy of Violence Against Women: A Feminist International Relations Perspective" en *The Australian Feminist Law Journal*, Vol. 32, 2010, p. 58.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> Informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) para el Encuentro del Grupo Consultivo para Guatemala, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala - MINUGUA, 2002, párrafo 51.

angustia y la pobreza asociada al conflicto y la pérdida del hogar o un marido puede tener en consecuencias sociales devastadoras para las mujeres<sup>120</sup>. En relación a la viudedad, la Comisión Sudáfrica para la Verdad y la Reconciliación por ejemplo explicó las consecuencias sociales de tales hechos. Las viudas contaban su experiencia de pérdida del marido sólo para convertirse además en "una mujer sin estatus...deslegitimada por las comunidades de las que provenían...una marginada en [su] propia sociedad"<sup>121</sup>. La situación era igualmente difícil para las esposas de los "desaparecidos" en conflictos como el de Guatemala. Las viudas en Guatemala, por ejemplo, eran forzadas a atribuir la desaparición de sus maridos a fuerzas opositoras de la guerrilla como la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y detener el resto de investigaciones sobre tales desapariciones con el fin de recibir una compensación del gobierno<sup>122</sup>. Relacionado con esto es el hecho de que en muchas situaciones posconflictos las mujeres son frecuentemente las nuevas cabeza de familia, una posición que parecería dotarlas de mayor poder, pero que sin embargo por la falta de educación y las actitudes generales de la comunidad se demuestran como un obstáculo continuo para las mujeres. Como sucedió durante el trabajo del Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas a la Transición en Namibia (UNTAG), las mujeres estaban en una clara desventaja tratándose de la plena participación en la emergente democracia debido a las altas tasas de analfabetismo, falta de comprensión de las formas occidentales de democracia y el miedo a las represalias de los hombres. Mientras el *gender mainstreaming* apunta de forma correcta a la igualdad de género en las posiciones de toma de decisiones y los roles de liderazgo dentro de una comunidad, no necesariamente reconoce que los nuevos roles de las mujeres en la esfera pública no se traducen en una responsabilidad equitativa o el cambio de actitudes en el hogar y las comunidades locales. Sin duda, frecuentemente la responsabilidad de las mujeres se incrementa tras un conflicto y aún continúan teniendo que luchar con limitaciones como el acceso al crédito, la tierra, el capital u otros servicios<sup>123</sup>, además de los muchos tabúes y prácticas discriminatorias generalizados que están arraigados en la cultura.

Otras cuestiones no reconocidas generalmente como parte del sufrimiento de las mujeres durante y tras el conflicto son la raza y la clase. Como expresa claramente Rashida Manjoo en su análisis de las luchas de las mujeres en Sudáfrica, anteriores al final del *apartheid*, la raza y la clase moldearon las prioridades políticas de las mujeres. Un buen ejemplo es la distinción entre mujeres blancas de clase media, que luchaban principalmente por la igualdad económica, y las mujeres negras cuya principal prioridad era la igualdad política, legal y económica. Así, a la vez que había una necesidad imperiosa de un enfoque holístico para superar tanto la discriminación sistemática general y como la específica relativa al género, la lucha contra la opresión racial tomó prioridad sobre aquella de la discriminación y la desigualdad de género<sup>124</sup>. Lo que esto demuestra es que la asunción de que las mujeres son las mejores representantes de los problemas y los derechos de las mujeres, en la medida en que es asumido que están más involucradas en sus comunidades y son así más capaces de

<sup>120</sup> GARDAM, Judith y JARVIS, Michelle, "Women and Armed Conflict...", *op.cit.*, p. 27.

<sup>121</sup> MEINTJES, Sheila y GOLDBLATT, Beth, "Gender and the Truth and Reconciliation Commission", Mayo de 1996, *Truth and Reconciliation Commission of South Africa*. Disponible en <http://www.justice.gov.za/trc/hrvtrans/submit/gender.htm> [consultado el 20 de Octubre de 2014].

<sup>122</sup> GARDAM, Judith and JARVIS, Michelle, "Women and Armed Conflict...", *op.cit.*, p. 32.

<sup>123</sup> *Ibidem*, 31.

<sup>124</sup> MANJOO, Rashida, "South Africa's National Gender Machinery" in *Acta Juridica*, 2005, ps. 243-246.



tender puentes entre ellas, es potencialmente inadecuado en un contexto con una significativa desigualdad racial y de clase.

Tales cuestiones específicas de género, desafortunadamente, no son de forma general parte de la agenda de justicia transicional que trata de establecer los estilos occidentales de democracia y economías de mercado. A pesar de que hay una tendencia creciente hacia tales inclusiones, como vimos en el caso de Haití, donde la representación femenina en la toma de decisiones y los roles de liderazgo se incrementó de forma significativa, es muy importante que otras cuestiones como la raza, la etnicidad, edad, clase, sexualidad y discapacidad, además del género, también formen parte de las consideraciones al discutir e implementar el *gender mainstreaming*, de forma que la justicia de género pueda verdaderamente alcanzarse en un contexto de transición.

Además, es también de gran importancia ser conscientes de la tentación que algunas feministas occidentales exhiben de representar a las mujeres procedentes del "Tercer Mundo" y otras culturas no occidentales como víctimas indefensas de su cultura, carentes de agencia o voluntad propia. Como Chandra Mahonty acertadamente señala, el feminismo occidental sistémicamente define a la "mujer del Tercer Mundo" como "víctimas de la violencia masculina...víctimas del proceso colonial...víctimas del sistema familiar árabe...víctimas del proceso de desarrollo económico...[o incluso como] víctimas de los fundamentos económicos del código islámico"<sup>125</sup>. Critica la idea de "falsa conciencia" que asume que las mujeres que se encuentran en sociedades no occidentales desfavorecidas son vistas como custodias de la cultura, y como resultado de ello son socializadas para salvaguardar sus leyes, rituales y prácticas, viola finalmente su propia dignidad y derechos como mujeres<sup>126</sup>. Esta es una tentación exhibida de forma similar por algunas agencias occidentales criticadas en ocasiones por imponer "su concepto de lo que los roles tradicionales de la mujer eran o deberían ser, incluso idealizando la dependencia de las mujeres"<sup>127</sup>.

## Conclusión

Finalmente lo que este artículo argumenta es que mientras el *gender mainstreaming* y la igualdad de género son herramientas valiosas que no deberían descartarse. Un foco estricto en la violencia sexual y la paz pública o negativa no es suficiente para lograr realmente una justicia de género que ayude igualmente a las mujeres a superar su subordinación social y las fuentes de violencia y abuso que resultaron en la expansión de ese sistemático abuso en primer lugar. La experiencia del conflicto de las mujeres y sus necesidades dentro de los contextos de justicia transicional, a menudo ocasionados por las medidas de las misiones de mantenimiento de la paz de las NNUU, es definida en muchas formas por su género, aunque no exclusivamente, por lo que es crucial que se adopte un enfoque más amplio. Además, es vital que los roles de las mujeres en situaciones de posconflicto y su capacidad para alcanzar justicia no sea limitada por sus roles sociales como madres, esposas e hijas y, finalmente, su victimización sexual en manos de perpetradores masculinos. Al mismo tiempo que esto es

<sup>125</sup> MOHANTY, Chandra, "Under Western eyes: Feminist scholarship in colonial discourses" en *Feminist Review*, Vol. 30, 1988, p. 66.

<sup>126</sup> MAGWAZA, Thenjiwe, "Private transgressions: The visual voice of Zulu women" ie *Agenda: Empowering women for gender equity*, Vol. 16, no. 49, 2001, ps. 26-27.

<sup>127</sup> FORBES MARTIN, Susan, *Refugee Women*, Lexington Books (2ª edición), USA, 2004, p. 20.

importante, no puede convertirse en la premisa fundadora para su participación o influencia, o corremos el riesgo de profundizar la discriminación contra las mujeres en formas mucho más sutiles y posiblemente más peligrosas. Las mujeres constituyen la mitad de la sociedad y como tal deberían ser incluidas sobre esta base en pos de la igualdad. No debería permitirse que su naturaleza de ciudadana benevolente —a pesar de ser benéfica—, se convierta en la condición para su participación.

Adicionalmente, este artículo argumenta que los objetivos, herramientas, políticas y mecanismos que han sido desarrollados desde 1975, cuando la Asamblea General reconoció por primera vez la importancia de establecer una agenda oficial para las mujeres, no han sido alcanzados completamente, a pesar de las mejoras reportadas en las misiones de mantenimiento de la paz y la justicia transicional desde entonces. Por ejemplo, la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), una de las más longevas operaciones modernas, operando desde hace catorce años tras la adopción de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1325 sobre "Mujeres, Paz y Seguridad"<sup>128</sup>, todavía tiene únicamente un total de 5,3% de mujeres pacificadoras operando<sup>129</sup>. Tales cifras muestran que los niveles de igualdad de género dentro del personal de las misiones de mantenimiento de la paz tienen todavía severas carencias y necesitan algunas serias mejoras. Mirando hacia delante, una política fuerte con una posible estrategia de incentivos podría ser implementada dentro de las Naciones Unidas y la participación de los estados miembro para incrementar el número de pacificadoras femeninas. Más allá, una estrategia de liderazgo más centrada en objetivos con una dedicación formal, de alto nivel y legal para alcanzar metas debería ser instaurada. Tales objetivos no deberían incluir solamente un incremento en las mujeres pacificadoras, sino una implicación mayor de las mujeres locales dentro del proceso transicional durante las misiones, con especial consideración a la naturaleza de tal implicación, de forma que no se limite a la representación de la sociedad civil o se centre únicamente en cuestiones de violencia sexual en base al género. Finalmente, una política más suave con una mejor estrategia comunicativa más basada en la manipulación demográfica indirecta y con un creciente enfoque de base que se oriente a las comunidades locales, incluyendo a los hombres, podría contribuir a promover un cambio social actitudinal en relación a la justicia de género. Tal cambio hacia una comunidad que acepte la igualdad de las mujeres como el ideal y que vea a las mujeres como contribuyentes y decisoras de pleno derecho en la reconstrucción del estado, no debería sólo conducir a unos resultados superiores de justicia de género, sino también a una mayor posibilidad de alcanzar una paz sostenible y duradera. ●

### Bibliografía

- ALBERTYN, Catherine, "National machinery for ensuring gender equality" en LIEBENBERG, S (ed.) *The Constitution of South Africa from a Gender Perspective*, Community Law Centre en asociación con David Philip Publishers (Pty) Ltd, Ciudad del Cabo, 1995.
- ANDERLINI, Sanam, CONAWAY, Camille and KAYS, Lisa, "Justice, Governance and Civil Society:

<sup>128</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, *Resolución 1325...op.cit.*

<sup>129</sup> *Estadísticas de Género según Misión para el mes de Mayo de 2014*, 6 de Junio de 2014, United Nations Peacekeeping: Gender Statistics. Disponible en <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2014gender/may14.pdf>. [consultado el 20 de Octubre de 2014].



- Transitional Justice and Reconciliation” en SMITH, Dan and HUNT, Swanee (eds), *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, International Alert and Women Waging Peace, Londres y Washington DC, 2004, ps. 189-256.
- ANNAN, Kofi, “Secretary-General Calls for Council Action to Ensure Women are Involved in Peace and Security Negotiations”, UN SCOR, UN Doc SG/SM/7598, 24 de Octubre de 2000.
- ASKIN, Kelly, “The Quest for Post-Conflict Gender Justice” en *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 41, no 3, 2003, ps. 509-521.
- CAREY F., Henry, “‘Women and Peace and Security’: The Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping” en *International peacekeeping*, Vol. 8, no 2, 2001, ps. 49-68.
- CHINKIN, Christine, *Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women*, División de las Naciones Unidas para el Avance de la Mujer (DAW), Encuentro de Grupo de Expertos sobre acuerdos de Paz como un medio para la promoción de la igualdad de género y asegurar la participación de las mujeres – Un marco de modelos provisorios, Ottawa, Canada, 10 al 13 de Noviembre de 2004, EGM/PEACE/2003/BP.1
- DOYLE, Michael, “Liberalism and World Politics” en *American Political Science Review*, Vol. 80, no 4, 1986, ps. 1151-1169.
- FORBES MARTIN, Susan, *Refugee Women*, Lexington Books (2ª edición), USA, 2004.
- FRANKE, Katherine, “Gendered Subjects of Transitional Justice” en *Columbia Journal of Gender and Law*, Vol. 15, no 3, 2006, ps. 813-828.
- GARDAM, Judith and JARVIS, Michelle, “Women and Armed Conflict: The International Response to the Beijing Platform for Action” en *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 32, no 1, 2000-2001, ps. 1-66.
- HUNT, Swanee, “The Critical Role of Women Waging Peace” en *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 41, no 3, 2003, ps. 557-572.
- HUSSEIN, Karim, GNISCI, Donata y WANJIRU, Julia, *Security and Human Security: An Overview of Concepts and Initiatives – What are the Implications for West Africa?*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, Diciembre, 2004, Documento SAH/D(2004)547. Disponible en <http://www.oecd.org/swac/publications/38826090.pdf> [consultado el 10 de Noviembre de 2013].
- JOHNSTON, Nicola, “Conflict Prevention, Resolution and Reconstruction: Peace Support Operations” en SMITH, Dan y HUNT, Swanee (eds), *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, International Alert and Women Waging Peace, Londres y Washington DC, 2004, ps. 73-144.
- KRITZ, Neil, *War Crimes Tribunals and truth Commissions: Some Thoughts on Accountability Mechanisms for Mass Violations of Human Rights*, Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos, Conferencia para la Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos, y la Reintegración en Sociedades Posconflicto, Washington D.C. 30-31 Octubre, 1997. Disponible en [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACD090.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACD090.pdf) [consultado el 5 de Noviembre de 2013].
- LUTHER KING, Martin Junior, *Letter from Birmingham Jail*, Agosto, 1963, p. 3. Disponible en <http://www.uscrossier.org/pullias/wp-content/uploads/2012/06/king.pdf> [consultado el 24 de Octubre de 2014].
- MAGWAZA, Thenjiwe, “Private transgressions: The visual voice of Zulu women” en *Agenda: Empowering women for gender equity*, Vol. 16, no. 49, 2001, ps. 25-32.
- MANJOO, Rashida, “South Africa’s National Gender Machinery” en *Acta Juridica*, 2005, ps. 243-272.
- MEINTJES, Sheila y GOLDBLATT, Beth, “Gender and the Truth and Reconciliation Commission”, Mayo de 1996, *Truth and Reconciliation Commission of South Africa*. Disponible en <http://www.justice.gov.za/trc/hrvtrans/submit/gender.htm> [consultado el 20 de Octubre de 2014].
- MOHANTY, Chandra, “Under Western eyes: Feminist scholarship in colonial discourses” en *Feminist Review*, Vol. 30, 1988, ps. 61-88.
- NEWMAN, Edward, “‘Transitional Justice’: The Impact of Transnational Norms and the UN” en *International Peacekeeping*, Vol. 9, no 2, 2002, ps. 31-50.

- NINO SANTIAGO, Carlos, *Radical Evil on Trial*, Yale University Press, 1996.
- OLSSON, Louise, "Gender Mainstreaming in Practice: The United Nations Transitional Assistance Group in Namibia" en *International Peacekeeping*, Vol. 8, no 2, 2001, ps. 97-110.
- PARIS, Roland, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism" en *International Security*, Vol. 22, no 2, 1997, ps. 54-89.
- RIMMER, Susan, "Sexing Transitional Justice" en *Australian Feminist Law Journal*, vol. 32, no 1, 2010, ps. 123-147.
- ROONEY, Eilish, "Engendering transitional justice: questions of absence and silence" en *International Journal of Law in Context*, vol. 3, no 2, 2007, ps. 173-187.
- SRIRAM, Chandra, "Justice as Peace? Liberal Peacebuilding and Strategies of Transitional Justice" en *Global Society*, Vol. 21, no 4, 2007, ps. 579-591.
- STIEHM, Judith, "Peacekeeping and Peace Research: Men's and Women's Work" en *Women and Politics*, Vol. 18, no 1, 1997, ps. 27-51.
- STIEHM, Judith, "Women, Peacekeeping and Peacemaking: Gender Balance and Mainstreaming" en *International Peacekeeping*, vol. 8, no 2, 2001, ps. 39-48.
- TEITEL, Ruit, *Transitional Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- TRUE, Jacqui, "The Political Economy of Violence Against Women: A Feminist International Relations Perspective" en *The Australian Feminist Law Journal*, Vol. 32, 2010, ps. 39-59.
- TSCHIRGI, Necla, *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*, WSP International/IPA Peacebuilding Forum Conference, Nueva York, 7 de Octubre de 2004. Disponible en [https://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/Post\\_Conflict\\_Peacebuilding\\_IPA.pdf](https://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/Post_Conflict_Peacebuilding_IPA.pdf) [consultado el 10 de Noviembre de 2013].
- Caso Velásquez Rodríguez*, Corte InterAmericana de Derechos Humanos, (Ser. C) no. 4, 1988, 29 de Julio de 1988, párrafo 174. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/40279a9e4.html> [consultado el 20 de Octubre de 2014].
- WEICHEL, Kimberly, "The Feminine Front Line" en CHURCH, Dawson, GENDREAU, GERALYN y PEYSER, Randy (eds), *Healing the Heart of the World: Harnessing the Power of Intention to Change Your Life and Your Planet*, Elite Books, Santa Rosa CA, 2005.

### Documentos del Sistema de las Naciones Unidas:

- Año Internacional de la Mujer*, GA RES 3010 (XXVII), UN GAOR, 27ª Sesión, pleno 2113º, 18 de Diciembre de 1972.
- COMISIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ, Grupo de Trabajo sobre Documentos de Lecciones Aprendidas, *Justice in Times of Transition Background Note: What is transitional justice? A backgrounder*. Disponible en [http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc\\_wgll/justice\\_times\\_transition/26\\_02\\_2008\\_background\\_note.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/justice_times_transition/26_02_2008_background_note.pdf) [consultado el 22 de Noviembre de 2013].
- Conferencia Internacional del Año Internacional de la Mujer*, GA Res 3520 (XXX), UN GAOR, Sesión 30ª, pleno 2441º, 15 de Diciembre de 1975.
- Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para las Mujeres*, GA Res 35/136, UN GAOR, 55ª Sesión, pleno 92º, 11 de Diciembre de 1980.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe del Consejo Económico y Social para 1997*, Asamblea General, sesión cincuenta y dos, A/52/3, 1997.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, Resolución 1325, UN SCOR, 4213ª reunión, UN Doc S/RES/1325, 31 de Octubre de 2000.
- Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres*, Treaty Series, Vol. 1249, p. 13, entrando en vigor el 3 de Septiembre de 1981.
- COOMARASWAMY, Radhika, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, UN ESCOR, 54ª Sesión, Agenda Item 9 (a), UN Doc E/CN.4/1998/54, 26 de Enero de 1998.
- COOMARASWAMY, Radhika, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes*



- and consequences – Addendum: Report of the mission to Rwanda on the issues of violence against women in situations of armed conflict*, UN ESCOR, 54ª Sesión, Agenda Ítem 9 (a), UN Doc E/CN.4/1998/54/Add.1, 4 de Febrero de 1998.
- Declaración sobre la Participación de las Mujeres en la Promoción de la Paz y la Cooperación Internacionales*, GA Res 37/63, UN GAOR, Sesión 37ª, Agenda Ítem 91 c, UN Doc A/RES/37/63, 3 de Diciembre de 1982.
- Declaración de Windhoek sobre el décimo aniversario del Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas y el Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz*, UN GAOR – UN SCOR, 55ª Sesión, Agenda Ítems 87, 109 and 155, UN Doc A/55/138-S/2000/693, 14 de Julio de 2000.
- DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA DE NACIONES UNIDAS, *The Four Global Women's Conferences 1975-1995: Historical Perspective (May 2000)*, UN WOMEN. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/hist.htm> [consultado el 20 de Octubre de 2014].
- DEPARTAMENTO DE OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS, *Ten-year Impact Study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping – Final Report to the United Nations Department of Peacekeeping Operations*, Departamento de Apoyo en Terreno, Naciones Unidas, Nueva York, 2010.
- DIVISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL AVANCE DE LA MUJER – INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA PAZ, *Expert Group Meeting on Political Decision- Making and Conflict Resolution: The Impact of Gender Difference*, UN ESCOR, UN Doc EGM/PRDC/1996/REP.1, 7 de Noviembre de 1996.
- DIVISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL AVANCE DE LA MUJER – DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, *Gender-based persecution – Report of the Expert Group Meeting*, UN ESCOR, UN Doc EGM/GBP/1997/Report, 9 al 12 de Noviembre de 1997.
- DIVISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL AVANCE DE LA MUJER – DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, *Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response, 1998*. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/cover.pdf> [consultado el 20 de Octubre de 2014].
- Estadísticas de Género según Misión para el mes de Mayo de 2014*, 6 de Junio de 2014, United Nations Peacekeeping: Gender Statistics. Disponible en <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2014gender/may14.pdf>. [consultado el 20 de Octubre de 2014].
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, abierto a firmas el 17 de Julio de 1998, 2187 UNTS 90 (entrado en vigor el 1 de Julio de 2002)
- Informe de la Conferencia Mundial sobre el Año Internacional de la Mujer*, UN GAOR, E/CONF.66/34, 19 de Junio al 2 de Julio de 1975.
- Informe de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para las Mujeres: Igualdad, Desarrollo y Paz*, UN GAOR, A/CONF.94/35, 14 al 30 de Julio de 1980.
- Informe de la Conferencia Mundial para Revisar y Evaluar los Logros de la Década de las Naciones Unidas para las Mujeres: Igualdad, Desarrollo y Paz*, UN GAOR, UN Doc A/CONF.116/28/Rev.1, del 15 al 26 de Junio de 1985).
- Informe de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer – Declaración de Beijing para la Acción*, UN GAOR, UN Doc A/CONF.177/20/Rev.1, 4 al 15 de Septiembre de 1995.
- Informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) para el Encuentro del Grupo Consultivo para Guatemala*, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala – MINUGUA, 2002.
- Informe del Secretario General de NNUU, sobre el Estado de Derecho y la Justicia Transicional en Sociedades en Conflicto y Posconflicto*, UN Doc S/2004/616, 23 de Agosto de 2004.
- MCDUGALL, Gay, Relator Especial, *Contemporary forms of slavery: systematic rape, sexual slavery and slavery-like practices during armed conflict*, UN ESCOR, 50ª Sesión, Agenda Ítem 6, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1998/13, 22 de Junio de 1998.

*NACIONES UNIDAS, An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, Informe del Secretario General siguiendo a la declaración adoptada en el Encuentro del Consejo de Seguridad del 31 de Enero de 1992, UN Doc A/47/277-S/2411, 17 de Junio de 1992).*

*RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, 15 Years of the United Nations Special Rapporteur on Violence Against Women, Its Causes and Consequences, 2009. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/15YearReviewofVAWMandate.pdf>, [consultado el 20 de Octubre de 2014].*

*Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la completa implementación de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción, GA Res 52/100, UN GAOR, 52ª Sesión, Agenda Item 106, UN Doc A/RES/52/100, 6 de Enero de 1998.*

*Women and Democracy, United Nations Global Issues, 2014. Disponible en <http://www.un.org/en/globalissues/democracy/women.shtml> [consultado el 20 de Octubre de 2014].*

# Cooperación y conflicto entre Ejército español y ONG Internacionales: Factores culturales e institucionales en las misiones internacionales de Afganistán, Líbano y Kosovo

**MARIÉN DURÁN CENIT\***

## RESUMEN

Desde que España comenzó a participar en misiones internacionales hace dos décadas y media, se han establecido diferentes relaciones entre las Fuerzas Armadas y los demás actores que participan en estos escenarios. Estas relaciones han consistido en interacciones bien de conflicto o bien de cooperación, dependiendo de los contextos de despliegue. En este sentido, se defiende la hipótesis en este trabajo de que la cooperación y el conflicto entre las Fuerzas Armadas y las ONG están condicionados por dos factores fundamentales: factores culturales e institucionales. En el primer caso analizamos el impacto de la cultura organizativa y, en el segundo, el efecto de la legitimidad de la misión en general y del mandato de la misma en particular. La conclusión principal que se obtiene es que estos factores son foco de relaciones conflictivas que deben evaluarse y recibir especial atención en la preparación y transcurso de las misiones, especialmente de Afganistán y Líbano.

## PALABRAS CLAVE

Operaciones de paz; Fuerzas Armadas; ONG; legitimidad; factores culturales.



## TITLE

Cooperation and conflict between Spanish Army and NGO: cultural and institutional factors in the international missions of Afghanistan, Lebanon and Kosovo

## ABSTRACT

For two and a half decades, whenever Spain has got involved in international missions, the Spanish Armed Forces have established different relations with other actors operating in the same peace-keeping scenarios. Due to the frictions aroused between the parties, interactions between the army and NGOs have been subject of extensive attention. Drawing on this particular issue, this paper defends the hypothesis that cooperation and conflict between the Armed Forces and NGOs is conditioned by two fundamental factors: cultural issues and institutional features. As to the first group, we analyze the impact of organizational culture in this genre of interactions, while the effect of the mission's legitimacy –particularly the mandate- is examined in reference to the second factor. The main conclusion to be drawn is that these two factors are at the heart of conflicting relationships between the Armed Forces and NGOs, and thus should receive special attention and evaluation from both sides for the sake of the proper development of their own missions, especially as refers to Afghanistan and Lebanon.

## KEYWORDS

Peace operations; Armed Forces; NGO; legitimacy; cultural factors.

**\*Marién DURÁN CENIT,** Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Es doctora europea en Ciencia Política.

Sus investigaciones giran en torno a los Estudios de Seguridad y la Política Comparada, áreas en las que ha participado en numerosos proyectos de investigación nacionales e internacionales, así como en publicaciones, conferencias y seminarios.

## Introducción: Las relaciones de las Fuerzas Armadas y las ONG en Operaciones de Paz

En los últimos veinticinco años, la actividad más común de las Fuerzas Armadas (FFAA) de los países occidentales en general y de España en particular ha sido participar en operaciones de paz complejas. En el mismo espacio y tiempo, la espectacular irrupción de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), ha conllevado la interacción con este sector de la administración del Estado, provocando efectos importantes. El resultado más inmediato ha sido las transformaciones y adaptaciones no sólo para los militares por su dependencia de los actores civiles<sup>1</sup>, sino que también las ONG han estudiado y analizado la situación, calibrando sus posiciones, intereses y necesidades<sup>2</sup>. Por ejemplo, una de las innovaciones más llamativas en la esfera militar ha consistido en el cambio y la adopción de conceptos y doctrinas<sup>3</sup> como el relativo a la doctrina de cooperación civil-militar (CIMIC)<sup>4</sup>. El objeto ha sido poder relacionarse con los actores civiles y propiciar un entorno adecuado de seguridad para la misión. En el sector humanitario también ha existido una preocupación por este tipo de relaciones, sobre todo y las más importantes, cuando han tenido que buscar vías externas para proporcionar seguridad a sus cooperantes. Si bien la forma clásica de hacerlo venía siendo mediante la protección judicial (el Derecho Internacional Humanitario), los principios fundamentales de independencia, neutralidad e imparcialidad y la contratación de seguridad privada, un cuarto medio para conseguirla, lo ha constituido la colaboración, coordinación y cooperación con los militares.<sup>5</sup>

No cabe duda de que la seguridad es un factor incuestionable porque es determinante para conocer qué relaciones se podrán establecer en el terreno entre militares y ONG, y cómo podrán éstos legitimarse ante las poblaciones locales. Pero existen otras cuestiones, también cardinales, que hay que tener en consideración, como los ámbitos de trabajo en los que coinciden (el intercambio de información, el apoyo logístico, la ayuda humanitaria) y las cuestiones más relacionadas con la cultura organizativa y la construcción de legitimidad: la cultura de las organizaciones que estudiamos (cultura de clan o cultura jerárquica), el tipo de ONG (dependiendo básicamente de su tamaño e ideología<sup>6</sup>) y los discursos (el tipo de mandato en las FFAA y los principios que rigen la actuación de las ONG).

De esta manera, FFAA y ONG se han relacionado de diferentes formas: en algunas ocasiones (las menos) han trabajado conjuntamente en circunstancias muy concretas para un

<sup>1</sup> HOLMBERG, Arita, "The changing role of NATO: exploring the implications for security governance and legitimacy" en *European Security*, Vol. 20, nº 4, 2011, ps. 259-564.

<sup>2</sup> STUDER, Meinrad, "El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 842, 2001, ps. 367-390.

<sup>3</sup> En el caso de la OTAN tenemos la doctrina de cooperación civil-militar (CIMIC) del año 2003 (revisada en el año 2013) y el concepto de *Comprehensive Approach*, Enfoque Integral, del año 2005. Con ellos se pretende dar las orientaciones fundamentales para interaccionar con el entorno civil.

<sup>4</sup> Algunos académicos han considerado que el concepto CIMIC puede suponer un desafío a los principios humanitarios de la independencia y la imparcialidad, así como la politización de la acción humanitaria. Véase, PUGH, Michael, "Civil-Military Relations in International Peace Operations", *Disasters*, 2001, Vol. 25, nº 4, p. 346.

<sup>5</sup> YALÇINKAYA, Haldun, "The Nongovernmental organizations-military security collaboration mechanism: Afghanistan NGO safety office", *Armed Forces & Society*, Vol. 39, nº 3, 2013, ps. 489-510, 492. DOI: 10.1177/0095327X12446923.

<sup>6</sup> No igual la orientación en los conflictos de las ONG de carácter dunantiano que las de las ONG de carácter wilsoniano: las primeras observan fielmente los principios de independencia, imparcialidad y neutralidad; las segundas, sin embargo, representan una extensión de la política exterior de sus países.



mismo fin como la prestación de la ayuda humanitaria, o han colaborado o influido para producir un cierto resultado como la reconstrucción de infraestructuras (básicamente colegios, hospitales y orfanatos); también han trabajado entre ellos en la realización de algunas actividades (como programas de reconciliación interétnica) o han concentrado medios y esfuerzos para una acción común cuando se ha tratado de una ONG con unos principios más orientados a la cooperación. Han desarrollado, por tanto, relaciones de cooperación, colaboración y coordinación. Sin embargo, se tomará como objetivo centrarse a lo largo del texto exclusivamente en las relaciones de cooperación.

Gracias a determinadas investigaciones, se ha comprobado que la cooperación comporta efectos tanto positivos<sup>7</sup> como negativos para ambas organizaciones y el entorno. En este trabajo nos centramos exclusivamente en el impacto de dichas relaciones en determinados factores culturales e institucionales que pueden ocasionar conflicto: la cultura organizativa, y la legitimidad de la misión en general y del mandato de forma más concreta.

Para acometer el objetivo apuntado, hemos seleccionado el estudio del caso español en los escenarios de tres misiones emblemáticas: Kosovo, Afganistán y Líbano. Su elección está justificada por los siguientes motivos: son tres de las misiones en las que España ha enviado más efectivos y empleado más recursos; tienen lugar en distintos continentes por lo que abarcamos un espectro más amplio de operaciones y culturas locales; una es una misión de Naciones Unidas y las otras de la OTAN, pero todas amparadas finalmente por resoluciones de Naciones Unidas, y además, el estudio tiene el valor añadido de abordar tres misiones que abarcan espectros diferentes de las operaciones de paz: "imposición de la paz" (Kosovo), "operación de combate" (Afganistán) y "operación de paz" (Líbano).

Los resultados obtenidos del trabajo se estructuran de la siguiente forma. En primer lugar, se desarrollará un conciso repaso de la literatura sobre la cultura organizativa, analizando posteriormente los resultados de los factores culturales conflictivos en el contexto de las Operaciones de Paz; en segundo lugar, se estudiará la construcción de la legitimidad y los mandatos, abordándose seguidamente los resultados del análisis sobre esta cuestión y, por último, se ofrecerán las conclusiones sobre la investigación. Los datos que utilizamos, tanto de carácter cualitativo como cuantitativo, provienen de tres proyectos de investigación que hemos desarrollado para el caso español y que han girado en torno a las misiones internacionales: "Las relaciones civiles-militares en potenciales escenarios de conflicto culturales (2003-2006)"<sup>8</sup>; *Multinational Experiment, MNE-6: Cross cultural awareness* (2009-2010)<sup>9</sup>; y *Lecciones aprendidas de las guerras asimétricas* (2010-2011)<sup>10</sup>. Aunque cada uno

<sup>7</sup> Véase Tabla 2.

<sup>8</sup> Esta investigación fue financiada por el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra (MADOC) y la Universidad de Granada. Contó con un total de setenta y cinco entrevistas conducidas a militares, ONG y actores locales de las misiones internacionales. Tuvieron lugar en España y Kosovo.

<sup>9</sup> Este estudio fue financiado por la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa, por el MADOC y por la Universidad de Granada. Por parte de Estados Unidos se financió por el *Joint Force Command*. Se trató de un experimento de carácter multinacional en el que participaron catorce países, desarrollándose un apartado para el caso español, del cual extraemos nuestros datos. En este proyecto se condujeron un total de sesenta entrevistas y dos grupos de discusión a militares, ONG, líderes locales, líderes religiosos y miembros de OOII. Las entrevistas se desarrollaron en España y en la misión española del Líbano.

<sup>10</sup> Este proyecto fue financiado por el Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP) con el apoyo del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y que tuvo lugar dentro del proyecto europeo en el ámbito de ERGOMAS

de ellos abarcó el estudio de las relaciones de los militares con todos los actores que aparecen en el contexto de estas misiones: las ONG, poblaciones locales, Organismos Internacionales (OOII), líderes locales, fuerzas armadas locales, etc., el presente trabajo se centra y analiza la variable de la relación entre militares y ONG. Entre los tres estudios se llevaron a cabo un total de 235 entrevistas<sup>11</sup> semiestructuradas.<sup>12</sup>

## 1. Los factores culturales en el contexto de las operaciones de paz: la estructura organizativa

En el mundo de las operaciones de paz, la cultura ostenta una importancia que ha ido aumentando con su complejización y multifuncionalización<sup>13</sup>. Un mayor número de actores civiles (como los miembros de OOII y ONG) ha generado un entorno donde la negociación, la mediación, el diálogo y a veces el consenso, son fundamentales para un adecuado desarrollo de las operaciones. De todos estos actores, las relaciones de los ejércitos y las ONG ocupan un papel interesante e importante como objeto de estudio desde el punto de vista de la cultura organizativa. Ambos forman parte de modelos culturales organizacionales muy distintos en

---

(*European Research Group on Military and Society*). En esta investigación se condujeron cien entrevistas a militares que habían estado en misiones internacionales. Las entrevistas tuvieron lugar en España. Está publicado por el ICIP en el siguiente enlace: <http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/Documents%20i%20informes/Arxius/Resultats%20de%20Recerca%2003.pdf>, último acceso, 6 de junio de 2014.

<sup>11</sup> Cuando se citan las entrevistas, se indica entre paréntesis el año de realización del proyecto, para identificar a qué investigación pertenece (2006; 2010; 2011).

<sup>12</sup> Las entrevistas tuvieron lugar principalmente en España (a militares que habían retornado de esta misión) y en las sedes de diversas ONG. Como caso extraordinario también se contó con una investigación *in situ* en Kosovo y Líbano. Las entrevistas realizadas en España se desarrollaron en Granada, Valencia, Madrid, Córdoba, Oviedo, Barcelona y Pontevedra. Fueron transcritas y codificadas de acuerdo a las variables que se introdujeron en la entrevista en referencia a las relaciones entre militares y ONG, y concretamente al factor cultural en dichas relaciones. Para efectuar el análisis de discurso de las entrevistas se utilizó el programa N-Vivo. Se identificaron los siguientes temas que detectasen variables explicativas: el procedimiento de trabajo, la legitimidad, las motivaciones, las percepciones, las expectativas y barreras culturales o focos de tensión, principalmente. El criterio para la selección de los entrevistados fue diverso, dependiendo del grupo entrevistado. Para las ONG se seleccionaron miembros que hubiesen desarrollado su actividad en el área de operaciones durante un tiempo considerable (al menos seis meses), que hubiesen estado destacados en Bosnia, Kosovo, Afganistán y Líbano, o bien que por su cargo, al menos tuviesen la supervisión de proyectos o la supervisión general en estas áreas desplazándose a las mismas en determinados períodos (de aquí el interés de entrevistar a presidentes y directores de ONG). Se entrevistaron a ONG españolas, internacionales y locales. Las entrevistas a ONG internacionales y locales tuvieron lugar durante la realización de los trabajos de campo en Líbano y Kosovo. En Líbano se entrevistó a miembros de una ONG local (AMEL) y de ONG internacionales como Acción Contra el Hambre y World Vision. En Kosovo se entrevistó a trabajadores de Danish Refugee Council y de Cruz Roja. Las ONG españolas entrevistadas en general y en sus sedes fueron las siguientes: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Cáritas, Consorcio España por Kosovo, Mujeres en Zona de Conflicto, Médicos Sin Fronteras, Médicos del Mundo, Mensajeros por la Paz y Psicólogas Sin Fronteras. Fue muy interesante conducir entrevistas con una amplia gama de ONG porque se obtenían visiones y perspectivas diferentes sobre la colaboración con los militares en las diferentes operaciones. Para los militares, se siguió un procedimiento parecido: haber estado destacados en las distintas misiones y que perteneciesen a equipos CIMIC (de cooperación civil-militar) principalmente, aunque también se desarrollaron entrevistas con militares destacados en otros puestos para disfrutar de una visión más holística. En los trabajos de campo de Kosovo y Líbano, se entrevistó también a militares durante la visita a los contingentes. En el caso de Afganistán, en el trabajo de campo realizado con entrevistas exclusivamente en España (un total de una muestra de 100 entrevistas a militares), se diferenció en los resultados las relaciones de los militares con actores civiles: con ONG, con OOII y con la AECID. En el caso de Afganistán, al estar los miembros de AECID integrados en el PRT (Equipo de Reconstrucción Provincial), podría conducir a confusión sobre todo por parte de la tropa. Tampoco tuvieron un excesivo contacto con ONG y en todo caso fueron ONG internacionales.

Para citar a los entrevistados sin vulnerar en ningún momento el anonimato pactado, cada fuente oral se cita de la siguiente manera: (i) para las ONG se indica si es entrevista a miembro de ONG; cooperante de ONG o directivo de ONG; (ii) para los militares se clasifica como entrevista a oficial CIMIC. Además de ello se distingue a qué investigación corresponde cada cita, identificándose cada una de ellas por el año de finalización del proyecto de investigación.

<sup>13</sup> DANDEKER, Christopher. & GOW, James, "Military culture and strategic peacekeeping" *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 10, nº 2, 1999, ps. 58-79.



aspectos y dimensiones como los principios, las normas, los valores, las prioridades, las motivaciones, las reglas del juego, la narrativa, la comprensión de prácticas y los objetivos de la operación de paz y la orientación ideológica<sup>14</sup>.

El Ejército se organiza de forma vertical y tiene unas reglas de procedimiento específico. Como afirman Dandeker y Gow, "los militares de las sociedades occidentales sirven al estado y tienen una cultura única y distintiva. Su cultura tiene sus raíces en conceptos como el honor, la obediencia, la jerarquía y el sacrificio y es a través de su vínculo con el estado como están organizados y sujetos en una cadena de mando y control"<sup>15</sup>. La organización militar está caracterizada por la formalización, la estabilidad, la predicción y la eficiencia, lo cual significa que rige lo que las personas tienen que hacer. También está profesionalizada y su deber es cumplir los objetivos a corto plazo señalados por los gobiernos. La cultura militar se caracteriza en general por una estructura organizativa transparente de arriba hacia abajo. Se percibe como autoritaria y formalizada y con un objetivo claramente orientado<sup>16</sup>. Ello implica distancia en las relaciones de poder y que dicho poder está desigualmente distribuido<sup>17</sup>.

Los líderes militares suelen ser buenos organizadores y coordinadores, y la estabilidad, la previsibilidad y la eficiencia son las preocupaciones fundamentales. Tienden a respetar la tradición y sus componentes, y están entrenados para sobrevivir en el campo de batalla y para ser asertivos, tenaces, confiados, cooperadores, leales y contundentes. Son igualmente un grupo ocupacional estructurado funcionalmente, con sentido del compromiso, aceptación de las órdenes con espíritu de buena voluntad, una amplia formación que les permite ser expertos en temas muy concretos y con una gran especialización<sup>18</sup>.

El modelo en el que las ONG se desenvuelven es sustancialmente diferente y se conoce como cultura de clan<sup>19</sup>. En él, los espacios de trabajo se caracterizan por ser entornos en los que se promueven los beneficios a largo plazo y el desarrollo individual, fomentando valores como la lealtad y el compromiso personal. La estructura de las organizaciones humanitarias es horizontal y caracterizada por el trabajo en equipo, la participación, el consenso y menor distancia jerárquica. Aunque hay una gran diversidad en tamaño, madurez, cualidad y misión, estas organizaciones se describen en general (aunque con excepciones) como flexibles e

<sup>14</sup> Ver ROSÉN, Frederik, "Third-Generation Civil-Military Relations," en *Security Dialogue*, Vol. 40, 2009, ps. 597-616, DOI: 10.1177/0967010609350633; BRAEM, Yann, *Les relations Armées-ONG, des relations de pouvoir? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française: le cas du Kosovo*. Centre d'études en sciences sociales de la défense, Paris, 2004; RUBINSTEIN, Robert A. et al. "Culture and Interoperability in Integrated Missions", en *International Peacekeeping*, vol. 15, nº 4, 2008, ps. 540-555; MILLER, Laura L. "From adversaries to allies: relief workers attitudes towards US military", en *Qualitative Sociology*, vol. 22, 1999, ps. 181-197.

<sup>15</sup> DANDEKER, Christopher & GOW, James, "Military culture and strategic peacekeeping" *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 10, nº 2, 1999, ps. 58-79, 61

<sup>16</sup> MINEAR, Larry & VAN BAARDA, Ted. & SOMMERS, Mark, "Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis" *Occasional Paper 36*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2000, p. 57.

<sup>17</sup> HOFSTEDE, Geert H., *Culturas y organizaciones: el software mental: la cooperación internacional y su importancia para la supervivencia*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 66.

<sup>18</sup> HARRIES-JENKINS, G. y MOSKOS Jr, Charles C. *Las Fuerzas Armadas y la sociedad*. Alianza Universidad, Madrid, 1984, p. 85.

<sup>19</sup> RUBINSTEIN, Robert A., "Cross-Cultural Considerations in Complex Peace Operations", *Negotiation Journal*, Vol. 19, nº 1, 2003, ps. 29-49.

independientes, con estructuras de autoridad descentralizadas<sup>20</sup> y con una capacidad considerable de poder de toma de decisiones en terreno<sup>21</sup>. Los objetivos que fijan son a más largo plazo y dan menos importancia a los procesos de lecciones aprendidas. En las organizaciones humanitarias, en mayor grado en las pequeñas, todos esperan contribuir con sus esfuerzos y experiencia sin tener presente la definición estructural de su posición<sup>22</sup>.

Sin embargo, a pesar de percibirse estas organizaciones como modelos muy diferenciados entre los que la cooperación pudiese parecer imposible, después de la Guerra Fría se comenzaron a producir cambios interesantes. Los problemas que surgían en las misiones fueron cada vez más comunes a ambas organizaciones. Las conocidas como actividades auxiliares<sup>23</sup> o secundarias de los militares (gobernanza, asesoramiento, reconstrucción de infraestructuras, ayuda humanitaria y desarrollo de proyectos) se convirtieron en actividades cada vez más centrales, lo cual incrementó la interacción con los civiles tanto en el nivel nacional como en el transnacional<sup>24</sup>. De ahí que las relaciones entabladas entre militares y trabajadores humanitarios constituyeran áreas de preocupación real no solo en el aspecto de las actividades en las que convergían, sino también en el campo de la cultura debido a que la falta de entendimiento y comunicación en casos extremos, puede producir efectos sumamente contraproducentes, llegando a comprometer incluso el cumplimiento de la misión<sup>25</sup>.

El desarrollo de una especial sensibilidad y de una conciencia transcultural hacia la otra cultura son necesarios para evitar que los puntos de desencuentro se acentúen de forma importante. En este sentido, los ejércitos se han esforzado en construir pasarelas que les conecten con los civiles, de igual manera que son los actores que más esfuerzo han desarrollado en este sentido, puesto que deben tener un adecuado control general de la misión en materia de seguridad (Durán, 2014). Debido a ello, las habilidades del personal militar comenzaron a converger mucho con las de los civiles<sup>26</sup>. Así, desde hace varias décadas los ejércitos occidentales en su mayoría disfrutan de un nuevo perfil de militar: el soldado comunicador<sup>27</sup>. Este soldado dispone, no solamente de entrenamiento militar en el aspecto físico y en cuestiones tecnológicas, sino que también es capaz de operar con una gran flexibilidad y adaptarse rápidamente a cambios imprevistos e interactuar con actores muy diversos del entorno de la misión<sup>28</sup>.

<sup>20</sup> RIETJENS, Sebastian J. H. & DE BOER, Sirp J. & VOORKIJK, Hans T., "Prioritizing Humanitarian Assistance in a Complex Emergency: A Decision Method for Military Forces" *Low Intensity Conflict and Low Enforcement*, Vol.12, nº 3, 2004, 99-121.

<sup>21</sup> JOËLLE, Jenny, "Civil-Military Cooperation in Complex Emergencies: Finding Ways to Make it Work" *European Security*, Vol. 10, nº 2, ps. 23-33, 27.

<sup>22</sup> RUBINSTEIN, Robert A., *Cross-Cultural Considerations*, *op. cit.*, 39.

<sup>23</sup> RUFFA, Chiara, DANDEKER, Christopher, VENNESSON, Pascal "Soldiers drawn into politics? The influence of tactics in civil-military relations," *Small Wars and Insurgencies*, 2, 2013, ps. 322-334. DOI: 10.1080/09592318.2013.778035.

<sup>24</sup> WARWICK, Donald P. "Transnational Participation and International Peace" en KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph. S. (Eds.) *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press, Harvard, 1981, p. 314

<sup>25</sup> HARRIS, Andrew, DONBROWSKI, Peter, "Military Collaboration with Humanitarian Organizations in Complex Emergencies". *Global Governance*, Vol. 8, nº 2, 2002, ps. 158-177, 167.

<sup>26</sup> BURK, James, MOSKOS, Charles. C., "The Postmodern Military" en BURK, James (ed.) *The Military in New Times: Adapting Armed Forces to a Turbulent World*, Westview Press, 1994, pp. 141-159, 155.

<sup>27</sup> BURK, James (Ed), *The Adaptive Military. Armed Forces in a Turbulent World*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1998.

<sup>28</sup> McD SOOKERMANY, Andrew, "What Is a Skillful Soldier? An Epistemological Foundation for Understanding Military



Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de comunicación y cooperación, de cuidar las relaciones, de respetar las distintas culturas, de coordinarse, negociar, compartir información y respetar los símbolos y los mandatos, existen factores conflictivos en la interacción interorganizacional entre FFAA y ONG. Estos factores son principalmente los estilos de gestión, la jerarquía frente a flexibilidad, o una mayor descentralización y formalidad frente a la informalidad de las acciones.

**Tabla 1: Estructura organizacional de ONG y Fuerza Militar**

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	EJÉRCITO O FUERZA MILITAR
Privadas, voluntarias, independientes Estatutos propios	Cuerpo disciplinado, sujeto al Estado (ordenamiento jurídico nacional)
Descentralizadas	Jerárquica, cadena de mando, decisiones desde arriba
Cooperación, coordinación y consenso, margen para las decisiones individuales	Control y comando
Amplia experiencia de campo centrada en la asistencia humanitaria y la cooperación al desarrollo, incluyendo las emergencias complejas	Experiencia en operaciones de paz, pero experiencia limitada en el campo de la asistencia humanitaria y cooperación al desarrollo
Manuales de campo y transmisión informal de métodos y procedimientos obtenidos de la experiencia. (Experiencia acumulativa)	Manual de campo. Transmisión formal de métodos. (Experiencia reglada) Experiencia trasladada entre contingentes; entre rotaciones
Objetivo asistencia humanitaria, de reconstrucción, desarrollo	Proporcionar un adecuado entorno de seguridad Las actividades de ayuda humanitaria y reconstrucción son secundarias

*Fuente: elaboración propia*

En primer lugar, los diferentes estilos de gestión internos de ONG y militares, pueden ser percibidos como extraños por ambas partes y como una barrera para la cooperación. Las dificultades que acarrea la relación de las FFAA con culturas organizativas más flexibles pueden ser bastante notables<sup>29</sup>, como los patrones en el proceso de toma de decisiones, las actitudes hacia la autoridad, hacia la población beneficiaria, la formación educativa, etc.:

“Por parte de los miembros, no de las ONG como instituciones, sino de los miembros que trabajan para las ONG, normalmente las FFAA representan la antítesis. Porque las ONG nos organizamos de manera horizontal. No hay nada más piramidal que la organización de las FFAA y además que se lleve más, con más disciplina, con lo cual, bueno, los unos y los otros en un primer momento nos vemos como la antítesis”.<sup>30</sup>

“Por formación en las academias militares, y por experiencia profesional, sí

Skill Acquisition in (Post) Modernized Armed Forces”, en *Armed Forces & Society*, Vol. 38, nº 4, ps. 582-603, 4, 2011.

<sup>29</sup> AALL, Pamela, “NGOs, Conflict Management and Peacekeeping” *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº1, 2000, ps. 121-141.

<sup>30</sup> Entrevista realizada a directivo de ONG (2006).

estamos acostumbrados a planear, a valorar riesgos, a mandar. Eso indudablemente, puede hacer difícil el trato con nosotros, después de un análisis del problema tomamos una decisión, y a veces, la parte civil, es decir, los miembros de las ONG nos piden diálogo. El diálogo es lógico cuando no estamos hablando de operaciones militares, cuando estamos hablando de operaciones militares es algo que controlan las FFAA y no es posible dialogarlo.”<sup>31</sup>

Las ONG y trabajadores humanitarios en general, disfrutan de más libertad en el desarrollo de sus tareas, mientras que los soldados y oficiales reciben y prefieren órdenes y objetivos claros sobre cómo llevar a cabo una acción decisiva para alcanzarlos<sup>32</sup>. Ellos están acostumbrados y han sido socializados para moverse en una cadena de mando que tiene por su parte la comodidad de que permite la detección de errores en los subordinados:

“En el caso de las misiones internacionales te dabas cuenta de que la estructura organizativa de las ONG no facilita la detección de errores. En el Ejército sí, porque un teniente tiene por encima al capitán que lo está viendo, y así sucesivamente. El capitán puede corregir la acción del teniente, pero la del cooperante es difícil que sea seguida día a día por su jefe porque éste se encuentra en Madrid.”<sup>33</sup>

Estas pautas de actuación influyen en las relaciones y en los encuentros con las ONG. Mientras que a la hora de mantener una reunión con actores civiles, el encargado por la parte militar es un oficial de enlace CIMIC, por parte de las ONG hay más flexibilidad en cuanto a en quién recae el papel de representación. Su estructura es más circular y pueden representar a un equipo en el que todos son intercambiables. Eso es una parte del choque de culturas. En la ONG la estructura está más descentralizada en el proceso de toma de decisiones y casi cualquiera puede asistir a una reunión con los militares:

“Otra cuestión es la jerarquía del Ejército. Nos teníamos que dirigir al oficial de enlace y a nadie más”<sup>34</sup>

“De organización muchas veces las ONG tienden mucho a una organización transversal y horizontal, mientras que, evidentemente la de las FFAA es jerárquica y es vertical. La ventaja que tiene la jerárquica y vertical es que todo el mundo sabe lo que tiene que hacer porque hay una línea de mando.”<sup>35</sup>

“Un militar hay un montón de cosas que no comprende... Nosotros somos mucho más estrictos, más intransigentes. Si decimos una cosa que hay que hacer, se hace, no comprendes que esa cosa pueda hacerse mañana... Esa persona militar es inflexible. La persona civil es flexible, entonces siendo flexible, sabes que se consiguen más cosas, consigues los objetivos. Entonces

---

<sup>31</sup> Entrevista realizada a oficial CIMIC (2006).

<sup>32</sup> KOFI ABIIEW, F. & KEATING, T., “NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows” *International Peacekeeping*, Vol. 6, nº 2, 1999, ps, 89-111.

<sup>33</sup> Entrevista realizada a oficial CIMIC (2006).

<sup>34</sup> Entrevista realizada a cooperante de ONG (2010).

<sup>35</sup> Entrevista realizada a oficial (2006).



eso sí que es la verdadera barrera".<sup>36</sup>

También, otro ejemplo de conflicto son los canales de información: mientras que las instituciones intergubernamentales y gubernamentales usan canales formales, los actores privados como las ONG pueden también seguir canales o redes informales para relacionarse o coordinarse "Las ONG tienen procedimientos más flexibles, lo cual a veces dificulta la relación".<sup>37</sup>

En definitiva, por parte de la institución militar, su mentalidad acostumbrada a una rígida estructura puede hacer que los oficiales se sientan poco cómodos cuando cooperan, colaboran o se coordinan con civiles<sup>38</sup>, aunque también se han producido cambios en este sentido. En cuanto a las ONG, la expectativa suele ser que muestren actitudes más flexibles en su relación con el entorno, pero sin embargo, a pesar de esta mayor flexibilidad organizacional, sus normas son muy claras en cuanto a las relaciones con las FFAA.

## 2. Los factores institucionales: la legitimidad

Uno de los objetivos más importantes para los ejércitos extranjeros y las ONG es el de ganar legitimidad ante la población de un territorio para garantizar su propia seguridad. De esta manera, se conforma un triángulo de interacciones en el que la información y las percepciones que fluyen son fundamentales para la aceptación de la misión (Durán y Ávalos, 2013). El nivel de consentimiento de la población local es fundamental, porque se entiende que representa el "nivel de comprensión, aceptación y popularidad, así como apoyo a la fuerza militar y su misión". Cuando los niveles de legitimidad son bajos, peligra la seguridad de los actores humanitarios y las relaciones civiles-militares se ven afectadas, produciéndose un distanciamiento con las fuerzas militares<sup>39</sup>.

Pero ¿cómo se gana o se incrementa la legitimidad de la misión? Esta es una cuestión sumamente complicada sobre la que se comenzó a aportar diferentes perspectivas de análisis hace relativamente poco tiempo<sup>40</sup>. Además, debemos entenderla en dos sentidos diferentes. La misión debe disfrutar de una legitimidad interna, esto es, la de las poblaciones del país en el que se despliega y una legitimidad externa, que se refiere a la aceptación en general de las poblaciones de los países cuyas tropas se desplegarán y de la comunidad internacional en general.

En primer lugar, la legitimidad interna, es quizá la más complicada de obtener porque depende tanto de factores materiales como inmateriales. Los primeros se refieren a que la población local debe sentir que obtiene algún tipo de beneficio con la presencia extranjera en su país: seguridad, reconstrucción de sus infraestructuras, apoyo logístico, sanitario, alimentario, cultural, etc. Los segundos hacen referencia a cuestiones simbólicas y de percepción,

<sup>36</sup> Entrevista a oficial CIMIC (2006).

<sup>37</sup> Entrevista realizada a oficial CIMIC (2006).

<sup>38</sup> WILLIAMS, Michael C. "Civil-Military Relations and Peacekeeping", *Adelphi Paper*, 321, 1998, p. 34.

<sup>39</sup> SLIM, Hugo, "The Stretcher and the Drum: Civil-Military Relations in Peace Support Operations" *International Peacekeeping*, Vol. 3, nº 2, ps. 123-139, 1996, 131-132.

<sup>40</sup> Ver KARLBORG, Lisa, "International quest for local legitimacy in Afghanistan: A tower of Babel?", *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 24, nº 2, 2013, ps. 349-369. DOI: 10.1080/09592318.2013.778021.

esto es, a cómo se comportan los militares (y también las ONG) en sus relaciones con las poblaciones y los líderes locales, y si son lo suficientemente empáticos como para ganarse su confianza. Ello no solamente depende del carisma personal, sino que se necesita un entrenamiento en cuestiones culturales para conocer con cierta profundidad el contexto en el que se trabajará<sup>41</sup>.

En segundo lugar, la legitimidad externa se construye con el consenso de la comunidad internacional representado en las resoluciones de Naciones Unidas y con el consenso de las fuerzas políticas democráticas de cada país que interviene, ya sea por parte de sus gobiernos o de sus parlamentos y las opiniones públicas nacionales e internacionales. Pero para alcanzar este consenso, los contenidos y narrativas deben orientarse a la defensa de los Derechos Humanos y de la democracia.

En este sentido, la legitimidad en el sector militar tiene que trabajarse interna y externamente: la vertiente política en su propio país (aprobación de la misión por sus respectivos parlamentos y/o gobiernos), la legitimidad que le confiere el mandato internacional materializado en una resolución de Naciones Unidas (que es en el que hacemos más incidencia), y la legitimidad que debe ganar en el día a día del despliegue en su relación con los locales. Las FFAA suelen estar bajo el mandato de la misión de resoluciones de la ONU, que establece qué acciones pueden o no pueden ser llevadas a cabo durante el transcurso de la misión. Estos mandatos generales son operativizados a través de la articulación de Reglas de Enfrentamiento (ROE) que servirán de manual a los militares para disfrutar de unas orientaciones lo más claras posibles.

Las ONG también tienen que legitimarse, aunque la mayoría de ellas son independientes y no forman parte de la misión o no están subcontratadas por Naciones Unidas. Ellas justifican sus acciones y su presencia afirmando que todo ser humano tiene derecho a la asistencia humanitaria sin que importe la orientación política, la religión o la raza. Además, están impregnadas de una serie de principios que orientan su acción y que constituyen su discurso, como los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia<sup>42</sup> recogidos por la Convención de Ginebra y que deben aplicar pulcramente en el terreno de su trabajo.

Todos estos factores constituyen variables para la legitimación tanto a nivel estratégico y/o político, como en el terreno de la misión o en el nivel táctico. Pero sobre todo hay una serie de tareas cotidianas que tienen un impacto trascendental desde el punto de vista de la misión: las ya mencionadas actividades CIMIC o actividades auxiliares (ayuda humanitaria, reconstrucción de infraestructuras, apoyo sanitario, cultural, etc.) con las que se entra en contacto directo con las poblaciones locales y donde se gesta el espacio para la cooperación y el conflicto entre militares y civiles del que depende la ganancia de legitimidad en su conjunto.

Prácticamente en todas las misiones llevadas a cabo se han tejido áreas para la in-

---

<sup>41</sup> Esta fue una de las conclusiones a las que se llegó después de realizar el Experimento Multinacional MNE-6, citado en la nota 9.

<sup>42</sup> STUDER, Meinrad, "El CICR y las relaciones cívico-militares...", *op. cit.*, p. 367-390.



teracción y se han llevado a cabo actividades CIMIC. Sin embargo, que se haya podido garantizar su seguridad y que las ONG se hayan sentido más o menos cómodas para tener relación con los militares, es otra cuestión diferente. Esta variabilidad tiene su explicación en el desarrollo de los conflictos y en su resolución por parte de la comunidad internacional. De las tres misiones objeto de estudio, Afganistán, Líbano y Kosovo, cada una disfruta de un mandato diferente y su legitimidad se ha construido igualmente de forma distinta, lo que en principio puede haberlas condicionado a una determinada relación con los actores civiles. Sin embargo, la observación más importante en este apartado, es que aunque la legitimidad haya sido diferente en el plano político y/o estratégico, el conflicto entre militares y ONG en el terreno de la operación ha sido muy parecido en las tres misiones, debido a que las actividades CIMIC también han sido similares<sup>43</sup>. De la muestra tomada de militares entrevistados, las valoraciones negativas, que son las que pueden provocar conflicto, suelen coincidir bastante.

**Tabla 2: Valoración del contacto con las ONG según la misión (%)**

VALORACIONES	MISIONES		
	AFGANISTÁN	LÍBANO	KOSOVO
Positiva sin más	61.5	33.3	16.7
Positiva por colaboración o aprendizaje	7.7	15.4	16.7
Negativa por no atender sugerencias de los militares	0	16.7	0
Negativa porque no tienen objetivos claros	0	0	16.7
Negativa porque solo quieren seguridad	7.7	0	0
Negativa por tener objetivos diferentes	15.4	17.9	0
Sin especificar	7.7	16.7	50

Fuente: elaboración propia<sup>44</sup>

En primer lugar, en Afganistán confluyen dos operaciones: la operación Libertad Duradera que se inició en octubre 2001 por parte de Estados Unidos y que no contó con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se aludió al derecho de legítima defensa pero para que éste exista debe haber una relación de proporcionalidad en la respuesta del ataque. EEUU tomó entonces una iniciativa dudosa y sin legitimidad internacional, ciñéndose simplemente a una operación de combate. Una vez derrocado el régimen Talibán, se contó con una resolución de Naciones Unidas. A partir de entonces se tendría la misión militar, la Fuerza Internacional de Asistencia para Afganistán (ISAF) apoyada por la Resolución 1386 de diciembre de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y UNAMA (Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán). La OTAN se hizo cargo de ISAF en el año 2003. Este mandato establecía que la fuerza internacional que se

<sup>43</sup> De hecho, analizando y considerando las perspectivas de las ONG, estas son similares en los casos de Kosovo y Líbano (para Afganistán, como se ha señalado, no tuvimos ocasión de entrevistar a ONG en el terreno, pero sí tenemos también la perspectiva militar). La cuestión consistió en indagar sobre la confianza recíproca entre militares y ONG antes y después de haberse relacionado en terreno. La pregunta se dirigió a los dos actores y consistía en que evaluaran con una puntuación de 1 a 10 (siendo diez lo más positivo) al otro actor después de haber tenido algún tipo de interacción. Los resultados fueron los siguientes: tanto para militares como para ONG, las calificaciones subían una media de tres puntos después de haberse producido algún tipo de relación de trabajo.

<sup>44</sup> Esta tabla es resultado del proyecto, *Lecciones aprendidas de las guerras asimétricas*, citado en la nota número 10.

desplegó en Afganistán tenía como objetivo apoyar al gobierno afgano en el mantenimiento de la seguridad en su territorio. Las primeras unidades españolas se desplegaron a comienzos del año 2002, participando España en la Operación Libertad Duradera hasta el año 2004. Desde entonces, la presencia de España se ha ido ajustando conforme a las necesidades de la misión y lo ha hecho de forma directa en ISAF.

En el contexto de la seguridad, ha sido básica la dotación de seguridad en elecciones, así como el apoyo al ejército afgano en mantener la seguridad, equipamiento y entrenamiento. Otras acciones auxiliares o actividades CIMIC han sido las actividades de reconstrucción de infraestructuras (escuelas, hospitales, orfanatos, etc.) gracias a los proyectos de impacto rápido<sup>45</sup>, clases de castellano y asesoramiento sanitario como en cuestiones veterinarias. En algunas de estas actividades ha habido coincidencia con las ONG, sobre todo de los oficiales CIMIC, lo cual quiere decir que solo una pequeña parte de ellos coincide con estas organizaciones. En este caso, aunque pudiera parecer contradictorio por la menor legitimidad de la misión, el 69.2% de los militares encuestados opinaba que la relación fue positiva. El conflicto surgió en este caso (valoraciones negativas) porque algunos militares (7.7%) tenían la percepción de que las ONG sólo querían seguridad y un 15.4% pensaban que tenían objetivos diferentes.

En el caso del Líbano, la resolución 1701 de Naciones Unidas, prorrogada por las resoluciones 1773 (2007), 1832 (2008), 1884 (2009), 1937 (2010), 2004 (2011), 2064 (2012) y 2115 (2013), suponía una ampliación de las anteriores misiones. La misión del Líbano, al contrario que la de Afganistán, estuvo legitimada por una resolución de Naciones Unidas desde sus inicios, por lo que se considera como operación de paz. España participó desde el inicio de la misión demostrando un fuerte compromiso político por parte del gobierno al Secretario General de las Naciones Unidas. También obtuvo el apoyo mayoritario del parlamento<sup>46</sup> y se envió un contingente de 1.100 efectivos (número que ha ido cambiando con el transcurso del tiempo), al que se le asignó el mando del sector Este del despliegue. La dotación global de la misión sumando todos los países participantes fue bastante importante, de 15.000 efectivos, puesto que la situación en este país se consideró una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. En este sentido, centraba su importancia en el cese de las actividades de Hezbollah y en el control del territorio por parte del gobierno libanés. Para ello, entre otras cuestiones se exhortó a la comunidad internacional a prestar ayuda financiera y humanitaria, lo cual provocó un importante despliegue de ONG. Se insistía en "el acceso humanitario a la población civil, incluido el tránsito sin peligro de los convoyes humanitarios, o el regreso voluntario y en condiciones de seguridad de las personas desplazadas<sup>47</sup>.

En esta línea, no solamente las ONG pusieron en práctica amplios programas, sino que también las actividades CIMIC, llevadas a cabo por unidades militares, profundizaron de forma importante, confiriendo un protagonismo sustancial a unas actividades que normalmente ocupan un papel secundario y que son de hecho conocidas como auxiliares militares.

<sup>45</sup> Son proyectos ejecutados por los equipos CIMIC que tienen como objetivos provocar un impacto positivo en el entorno civil (proyectos de reconstrucción de infraestructuras, orientados a la agricultura, la sanidad, etc.) con el objeto de mejorar la imagen de los militares y aumentar su propia seguridad.

<sup>46</sup> Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 5/2005 de 18 de noviembre.

<sup>47</sup> Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas p. 4.



Así, en este marco de actividades, las más importantes han sido: desminado; impartición de seminarios y sesiones de concienciación y sensibilización entre la población local sobre el problema de las minas y explosivos sin explotar; clases de castellano para la población residente en la zona de despliegue española con la colaboración del Instituto Cervantes de Beirut; apoyo sanitario a la población civil con equipos médicos, farmacéuticos y veterinarios (con la importancia que esta última actividad tiene para la industria ganadera local); y reconstrucción de infraestructuras. En la interacción entre ambos actores se han desarrollado tanto relaciones cooperativas positivas como negativas. Los militares entrevistados destacan que las relaciones fueron negativas por no atender a sus sugerencias (16.7%) y por tener objetivos diferentes en sus acciones (17.9%).

Pero sin duda alguna, fue el caso de Kosovo, junto con la misión de Bosnia, el que supuso un mayor despliegue de la comunidad humanitaria. Ello significó que la mayor presencia de ONG, también favorecía una mayor interacción con la misión militar. La intervención inicial de la OTAN sin resolución alguna de la ONU y en la que España también participó provocó no pocas controversias. También participó en la operación de ayuda humanitaria organizada por la Alianza en Albania. Los inicios de esta misión pueden considerarse por tanto como misión de imposición de la paz. Posteriormente, en junio de 1999 se aprobó la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, 1244, que proporcionó un mandato sin precedentes a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) para que ostentara un poder equiparable al de un estado soberano. Igualmente, esta misma resolución hacía responsables a la UNMIK y a la Fuerza de Kosovo de la OTAN (KFOR) de mantener la seguridad en la provincia.

El apartado noveno de esta resolución dotaba de contenido a las cuestiones de seguridad, entre las que se destacaban las siguientes:

“establecer un entorno seguro de modo que los refugiados y las personas desplazadas puedan regresar a sus hogares en condiciones de seguridad, la presencia internacional civil pueda desarrollar sus actividades, se pueda establecer una administración de transición y se pueda prestar ayuda humanitaria; mantener el orden y la seguridad públicos hasta que la presencia internacional civil pueda asumir esa responsabilidad; supervisar la retirada de minas hasta que la presencia internacional civil pueda, cuando proceda, asumir esa responsabilidad; prestar apoyo, según corresponda, a la labor de la presencia internacional civil y mantener una coordinación estrecha con ella; realizar las actividades de vigilancia fronteriza que sean necesarias; velar por su propia protección y libertad de circulación y por las de la presencia internacional civil y otras organizaciones internacionales”<sup>48</sup>.

Ello igualmente, se materializó en tareas CIMIC: desminado, reconstrucción posconflicto, programas de reconciliación interétnica, clases de castellano, asesoramiento médico, educación vial, programas de desarrollo agrícola, etc. En casi todas estas actividades se ha constatado que hubo algún tipo de relación con las ONG y que el conflicto surgió por no tener las ONG objetivos claros (16.7% de los militares entrevistados).

<sup>48</sup> Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Como se puede observar, las actividades CIMIC desarrolladas en las tres misiones son muy parecidas y algunas prácticamente se repiten, como la enseñanza del castellano en los colegios. Es a través de estas actividades, como se ha señalado anteriormente, donde se puede establecer relaciones cooperativas con las ONG. El problema surge cuando estas relaciones puedan afectar o debilitar su independencia, neutralidad, imparcialidad<sup>49</sup> e incluso a su seguridad, y por tanto su legitimidad, estableciéndose una interconexión y un proceso de retroalimentación entre lo que sucede a nivel estratégico y político con lo que ocurre en el terreno. Muchas veces las actividades militares en este ámbito pueden estar justificadas porque se han producido en ausencia de ONG y han cubierto una necesidad no prestada por otra organización de carácter civil, pero en otras ocasiones, han seguido llevando a cabo actividades en su presencia pudiendo deslegitimar sus acciones.

Tampoco hay que confundir la labor de la cooperación civil-militar con la ayuda humanitaria. CIMIC es una actividad más al servicio de la fuerza militar. Su objetivo es crear un entorno favorable para la misión y con tal objeto desarrolla, entre otras, relaciones de enlace y acciones de apoyo puntual para ganarse a la población civil, resolviendo problemas de necesidades básicas que muchas veces entran en el campo de la ayuda humanitaria y del desarrollo. No obstante, estas acciones no pueden considerarse como humanitarias puesto que no responden a los criterios, principios e indicadores de la acción humanitaria. Su papel principal se considera que debe ser crear los espacios humanitarios para que las organizaciones humanitarias puedan intervenir y ese es su principal activo y valor añadido. La controversia en el caso español con el sector humanitario proviene de la legitimidad que le confieren las instituciones a las FFAA con la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, al asignarles la tarea de la ayuda humanitaria como una de sus misiones principales<sup>50</sup>.

Las quejas por tanto de las ONG en todas las misiones han provenido de la ruptura que suponen estas acciones del espacio humanitario, un espacio que se define como un contexto para la intervención donde los actores humanitarios y las agencias pueden moverse con cierta libertad para ejecutar sus proyectos. Para este sector, la misión de los militares es, entre otras, garantizar este espacio, pero no involucrarse en sus actividades. Esto podría conducir a una confusión de funciones y generar situaciones de peligro y de conflicto para los actores humanitarios si se instrumentaliza política y militarmente la ayuda humanitaria<sup>51</sup> sobre todo en escenarios en los que la legitimidad de la misión está más en entredicho. Así lo han manifestado algunas ONG: "Nuestros objetivos son enteramente diferentes. Nosotras nos movemos por unos determinados ideales y principios. Los militares obedecen a un mandato político"<sup>52</sup>.

Estos principios se han visto perturbados sobre todo por la ejecución por parte militar de ayuda de carácter humanitario como construcción de campos de refugiados en

<sup>49</sup> WINSLOW, Donna, "Strange Bedfellows: NGOs and the Military in Humanitarian Crisis" *International Journal of Peace Studies*, Vol. 7, nº 2, p. 42.

<sup>50</sup> REY MARCOS, Francisco, NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús, THIEUX, Laurence, y HAGERAATS, Balder, *Fuerzas Armadas y Acción Humanitaria: Debates y propuestas*, IECAH, Madrid, 2007. Ver también Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, p. 37721.

<sup>51</sup> REY MARCOS, Francisco, & DE CURREA LUGO, V., *El debate humanitario*. Madrid: Icaria Política, 2002.

<sup>52</sup> Entrevista realizada a cooperante de ONG (2006).



el caso de determinadas crisis humanitarias, reparto de alimentos, o incluso la dedicación a determinados proyectos de reconstrucción de escuelas u hospitales y de apoyo sanitario: "Tenemos visiones distintas de lo que es el objetivo de la ayuda humanitaria".<sup>53</sup> "En Afganistán aceptaban nuestros consejos, lo que provocaba que la ayuda que les teníamos que prestar no se les podía proporcionar adecuadamente"<sup>54</sup>.

Como se puede apreciar la participación por parte del sector militar provocó inquietud, iniciándose un debate que todavía sigue hoy vigente en el campo de la comunidad humanitaria, compeliéndola a enfrentarse a cuestiones éticas y prácticas como la misma seguridad física de los cooperantes: "Nosotros aquí en Líbano nos queremos separar de ellos por motivos de seguridad; nosotros no somos soldados".<sup>55</sup>

En este sentido, en todas las misiones, aunque los niveles de alerta o de seguridad en general sean diferentes, las quejas de las ONG son parecidas, porque de lo que se está tratando no es solamente de la seguridad, sino también de legitimar o deslegitimar acciones, lo que también tiene una conexión con la seguridad. Por ello, tratando de aclarar toda esta confusión, la Oficina de la ONU de Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA<sup>56</sup>, estimó que dependiendo de la situación del conflicto será más o menos aconsejable realizar algún tipo de asistencia por la parte militar:

**Tabla 3: Criterios en la ayuda humanitaria**

ASISTENCIA	SITUACIÓN MILITAR			
	SITUACIÓN DE PAZ	OPERACIÓN DE PAZ	IMPOSICIÓN DE LA PAZ	COMBATE
Directa	Quizá	Quizá	No	No
Indirecta	Sí	Quizá	Quizá	No
Apoyo a la Infraestructura*	Sí	Sí	Quizá	Quizá

\* El "apoyo a la infraestructura" implica la reparación de carreteras, puentes, la gestión del espacio aéreo, etc., acciones que no son necesariamente visibles para la población afectada. Véase MINEAR, Larry, Van Baarda Ted y SOMMERS, Marc, "NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis", *op. cit.*, p. 3.

Fuente: OCHA (Oficina de las NNUU para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios)

Para la OCHA, la asistencia humanitaria directa<sup>57</sup>, supone una excepción y debe ser un hecho aislado más fácilmente ejecutable cuando hay una situación de paz. Mientras que la asistencia humanitaria indirecta, más habitual, se refiere a la creación de un clima de segu-

<sup>53</sup> Entrevista realizada a ONG (2010).

<sup>54</sup> Entrevista a oficial CIMIC (2011).

<sup>55</sup> Entrevista realizada a ONG (2010).

<sup>56</sup> Este organismo ha redactado sus propias guías como "The General guidance for interaction between UN Personnel and Military actors", March 2003; "Guidelines on the use of military and civil defence assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies", entre otras. Disponibles en internet: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-products&productcatid=8>, último acceso, 25 de octubre de 2014.

<sup>57</sup> La "asistencia directa" se refiere a la distribución de bienes y servicios. La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) aconseja que los militares no deberían encargarse de este tipo de asistencia, con el objeto de que haya una clara distinción entre las funciones normales de los militares y de los actores humanitarios.

ridad o de estabilidad adecuado para que trabajen las organizaciones civiles. Esta asistencia no implica tanto un contacto cercano con la población. Conlleva un tipo de actividades como el transporte de ayuda y de personal que se va a encargar de la asistencia humanitaria. Los militares han contribuido a apoyar el transporte de esta ayuda protegiendo camiones de las organizaciones humanitarias, pero sin realizarlo ellos directamente. De hecho, es el tipo de actividad que se promueve y se recomienda desde las distintas resoluciones de Naciones Unidas en los apartados sobre la seguridad, porque al clarificar sus cometidos ayuda a la construcción de la legitimidad para todos los actores.

### Conclusiones

El presente trabajo ha tenido como objetivo analizar los factores culturales e institucionales que consideramos condicionantes de la cooperación y el conflicto entre FFAA y ONG en las misiones internacionales de España en Afganistán, Líbano y Kosovo: la cultura organizativa y la legitimidad de la misión. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto la ineludible presencia de puntos de fricción entre las FFAA y las ONG en operaciones de paz complejas entre los años 2003 a 2011 cuando han desarrollado relaciones de interacción y cooperación. La importancia del trabajo subyace por tanto en detectar aquellos puntos distorsionantes que puedan ser importantes y tenerse en cuenta como recomendación para estas organizaciones.

En primer lugar, la cultura organizativa, como factor cultural, condiciona de alguna manera las relaciones. La diferencia de militares y ONG en las normas, la estructura de su organización, los valores, la narrativa, las prioridades, etc., provocan fricciones en las relaciones diarias que se pueden mantener a la hora de tomar decisiones. Estos puntos de tensión se pueden producir en campos como el intercambio de información, cómo detectar un error o colaborar en cuestiones de seguridad, o simplemente cuestiones tan sencillas como no saber con quién contactar cuando hay una ONG nueva. Aunque también hay que tener en cuenta que el transcurso del tiempo y la adquisición de experiencia, muestran unas FFAA más comunicativas e interaccionistas con el entorno civil y unas ONG también más acostumbradas a un contexto complejo.

En segundo lugar, la legitimidad de la misión constituye un factor significativo, puesto que está en juego la seguridad de todos los actores que participan en la misión y en especial la de algunos más vulnerables como las ONG. Militares y ONG construyen su legitimidad de forma diferente y, en ese proceso de construcción, deben ser respetuosos para no interferir en las actividades de los otros, sobre todo por parte de la misión militar, que es la protagonista o dominante o que al menos tiene el control de la seguridad que es la espina dorsal del desarrollo de los acontecimientos. En este sentido, como se ha estudiado, cobra un papel muy importante la legitimidad del mandato y las actividades secundarias o auxiliares como las actividades CIMIC, esto es, legitimidades tanto de tipo externo y estratégico-político, como legitimidades de tipo interno y táctico, respectivamente. Es por tanto con los militares que participan en estas actividades, con los que las ONG tendrán más probabilidad de trabajar en un momento dado y con los que también podrán surgir problemas o valoraciones negativas como se ha mostrado. Las actividades CIMIC en algún momento han podido crear confusión. Por ello, si tanto los militares se atienen al mandato, como es lo normal, como las ONG a sus principios, no invadirán sus respectivos espacios, ni se crearán percepciones distorsionadas entre las poblaciones locales sobre el trabajo que desempeñan unos y otros.



En este sentido es preciso señalar tal y como se apuntaba anteriormente, que los criterios de la ayuda humanitaria están aclarados por la OCHA. Líbano como operación de paz, admite apoyo a las infraestructuras y quizá a la ayuda humanitaria directa e indirecta. Kosovo en un inicio no podría admitir según estos criterios ayuda humanitaria directa, porque se trató de una misión de imposición de la paz. Pero ayuda indirecta y apoyo a la infraestructura, quizá. Por último, Afganistán en sus orígenes como operación de combate, quizá solo podría efectuarse apoyo a la infraestructura. Sin embargo, estas dos últimas misiones han tenido una continuación bajo un paraguas de legitimidad a pesar de sus inicios problemáticos. Ello en cierta manera ha permitido que se flexibilicen los criterios y que se hayan ampliado las actividades auxiliares o CIMIC de los militares, lo que no deja de ser problemático para los trabajadores de las ONG. ●

### Bibliografía

- AALL, Pamela, "NGOs, Conflict Management and Peacekeeping" *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº1, 2000, ps. 121-141.
- BRAEM, Yann, *Les relations Armées-ONG, des relations de pouvoir? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française: le cas du Kosovo*, Centre d'études en sciences sociales de la défense, Paris, 2004.
- BURK, James (Ed), *The Adaptive Military. Armed Forces in a Turbulent World*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1998.
- BURK, James, MOSKOS, Charles. C., "The Postmodern Military" en BURK, James (ed.) *The Military in New Times: Adapting Armed Forces to a Turbulent World*. Westview Press, 1994, ps. 141-159.
- DANDEKER, Christopher, GOW, James, "Military culture and strategic peacekeeping" *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 10, nº 2, 1999, ps. 58-79.
- DURÁN, Marién, *Ejército Español y ONG en Kosovo. Relaciones cooperativas en escenarios de posconflicto y estabilización*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2014.
- DURÁN, Marién, ÁVALOS, Antonio, *Culturas Cruzadas en conflicto. Militares y poblaciones locales en misiones internacionales: Afganistán y Líbano*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2013
- HARRIS, Andrew, DONBROWSKI, Peter, "Military Collaboration with Humanitarian Organizations in Complex Emergencies". *Global Governance*, Vol. 8, nº 2, 2002, ps. 158-177.
- HARRIES-JENKINS, Gwyn, MOSKOS Jr, Charles C. *Las Fuerzas Armadas y la sociedad*. Alianza Universidad, Madrid, 1984.
- HOLMBERG, Arita, "The changing role of NATO: exploring the implications for security governance and legitimacy" en *European Security*, Vol. 20, nº 4, 2011, ps. 259-564.
- HOFSTEDTE, Geert H., *Culturas y organizaciones: el software mental: la cooperación internacional y su importancia para la supervivencia*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- JOËLLE, Jenny, "Civil-Military Cooperation in Complex Emergencies: Finding Ways to Make it Work" *European Security*, Vol. 10, nº 2, 2001, ps. 23-33.
- KARLBORG, Lisa, "International quest for local legitimacy in Afghanistan: A tower of Babel?", *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 24, nº 2, 2013, ps. 349-369. DOI: 10.1080/09592318.2013.778021.
- KOFI ABIEW, Francis, KEATING, Thomas, "NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows" *International Peacekeeping*, Vol. 6, nº 2, 1999, ps. 89-111.
- McD SOOKERMANY, Andrew, "What Is a Skillful Soldier? An Epistemological Foundation for Understanding Military Skill Acquisition in (Post) Modernized Armed Forces", en *Armed Forces & Society*, Vol. 38, nº 4, 2001, ps. 582-603.
- MILLER, Laura L. "From adversaries to allies: relief workers attitudes towards US military", en *Qualitative*

- Sociology*, vol. 22, 1999, ps. 181-197.
- MINEAR, Larry, VAN BAARDA, Ted, SOMMERS, Mark, "Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis", *Occasional Paper* 36, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2000.
- PUGH, Michael, "Civil-Military Relations in International Peace Operations", *Disasters*, Vol. 25, Number 4, 2001.
- RIETJENS, Sebastian J. H., DE BOER, Sirp J., VOORKIJK, Hans T., "Prioritizing Humanitarian Assistance in a Complex Emergency: A Decision Method for Military Forces" *Low Intensity Conflict and Low Enforcement*, Vol.12, nº 3, 2004, ps. 99-121.
- RUBINSTEIN, Robert A. *et al.* "Culture and Interoperability in Integrated Missions", en *International Peacekeeping*, vol. 15, nº 4, 2008, ps. 540-555.
- RUBINSTEIN, Robert A., "Cross-Cultural Considerations in Complex Peace Operations", *Negotiation Journal*, Vol. 19, nº 1, 2003, ps. 29-49.
- RUBINSTEIN, Robert A. "Methodological Challenges in the Ethnographic Study of Multilateral Peacekeeping", *Political and Legal Anthropology Review*, Vol. 21, nº 1, 1998, ps. 138-149.
- RUFFA, Chiara, DANDEKER, Christopher, VENNESSON, Pascal "Soldiers drawn into politics? The influence of tactics in civil-military relations," *Small Wars and Insurgencies*, 2, 2013, ps. 322-334. DOI: 10.1080/09592318.2013.778035.
- SLIM, Hugo, "The Stretcher and the Drum: Civil-Military Relations in Peace Support Operations" *International Peacekeeping*, Vol. 3, nº 2, 1996, ps. 123-139.
- STUDER, Meinrad, "El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 842, 2001, ps. 367-390.
- REY MARCOS, Francisco, NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús, THIEUX, Laurence, HAGERAATS, Balder, *Fuerzas Armadas y Acción Humanitaria: Debates y propuestas*, IECAH, Madrid, 2007.
- REY MARCOS, Francisco, DE CURREA LUGO, V., *El debate humanitario*, Icaria Política, Madrid, 2002.
- ROSÉN, Frederik, "Third-Generation Civil-Military Relations," en *Security Dialogue*, Vol. 40, 2009, ps. 597-616, DOI: 10.1177/0967010609350633.
- WARWICK, Donald P. "Transnational Participation and International Peace" en KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph. S. (Eds.) *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press, Harvard, 1981.
- WINSLOW, Donna, "Strange Bedfellows: NGOs and the Military in Humanitarian Crisis" *International Journal of Peace Studies*, Vol. 7, nº 2, 2002, ps. 42.
- YALÇINKAYA, Haldun, "The Nongovernmental organizations-military security collaboration mechanism: Afghanistan NGO safety office", *Armed Forces & Society*, Vol 39, nº 3, 2013, ps. 489-510, 492. DOI: 10.1177/0095327X12446923.

# Una teoría política sobre la ayuda exterior

**HANS MORGENTHAU\***

## RESUMEN

En este fragmento el autor hace una reflexión sobre la ayuda exterior, su necesidad y oportunidad o no, su justificación, y si tiene sentido en sí misma o no. Define para ello seis tipos de ayuda exterior, así como sus consecuencias y contenidos políticos, entre ellas entre ellas la humanitaria, la de desarrollo económico —que hoy conoceríamos como de cooperación al desarrollo—, la ayuda militar o la ayuda de prestigio. Su conclusión es que la política exterior, como parte del arsenal político de una nación, debe caer en el dominio de la acción política, criticando la preponderancia de los economistas y su papel principal en la gestión de la misma, en la medida en que los objetivos últimos de dicha política deben ser el refuerzo político del país donante. Para Hans Morgenthau, que duda de la eficacia en términos de progreso y modernización de la ayuda económica, incluso en caso de éxito, los resultados de esta ayuda son inciertos y podrían ser potencialmente contraproducentes, en la medida en que cambiarían necesariamente el statu quo —incluso provocando una revolución—, siendo preferible la ayuda al prestigio por sus efectos políticos inmediatos y beneficios para el donante.

## PALABRAS CLAVE

Ayuda exterior; política exterior; EEUU; cambio social; cooperación internacional.



## TITLE

A Political Theory Of Foreign Aid

## ABSTRACT

Along this work, the author reflects on the foreign aid, its necessity and opportunity —or not—, and whether it has value by itself. With this purpose, he defines six modalities of foreign aid, as well as their respective consequences and political contents, among them the humanitarian, the foreign aid oriented to economic development —equivalent currently to development cooperation—, the military or the prestige aid. One of his main conclusions is that the foreign aid, as part of the political weaponry of a nation, must fall into the domain of political action, criticizing the primacy of economists and their protagonist role regarding the management of this aid, to the extent that the ultimate goals of this policy must be the political reinforcement of the donor. In the view of Hans Morgenthau, who doubts about the efficacy in terms of progress and modernization of the economic aid, even being a successful one, the results of this aid are unforeseeable and could be potentially counterproductive, to the extent that they would change necessarily the statu quo —even provoking a revolution—, being preferable then the prestige aid for its immediate political effects and benefits for the donor.

## KEYWORDS

Foreign aid; foreign politics; EEUU; social change; international cooperation.

**\*Hans MORGENTHAU**, es uno de los principales autores e inauguradores de la corriente realista de Relaciones Internacionales. Desarrolló su carrera académica principalmente en la Universidad de Chicago y entre sus principales obras se cuentan *Scientific Man Versus Power Politics* (1946) o *Politics Among Nations* (1948).

Este artículo se preparó para el Public Affairs Conference Center, Universidad de Chicago, y apareció en un volumen de ensayos sobre la ayuda exterior publicado por Rand McNally and Co. en el 1962.

**Traducido con permiso de:** Cambridge University Press del original MORGENTHAU, Hans, "A Political Theory of Foreign Aid" en *American Political Sciences Review*, Vol. 56, 1962, ps 301-309.

**Traducción:** Alice MARTINI

De todas las innovaciones reales y aparentes que la era moderna ha introducido en el ejercicio de la política internacional, la ayuda exterior, tanto en su forma teórica como en su forma práctica, es la que ha resultado más incomprensible. En realidad, la misma idea de considerarla un instrumento de política exterior es muy controvertida. Por un lado, la controversia surge de la idea muy común de que la ayuda exterior es una finalidad en sí misma, que tiene su propia justificación, la cual trasciende y no depende de la política exterior. Desde este punto de vista, este tipo de ayuda se considera el cumplimiento de una obligación de unas pocas naciones ricas hacia otras muchas pobres. Por otro lado, no se ve la ayuda exterior como algo justificable en absoluto y, de hecho, se reputa un enorme despilfarro que no sirve ni los intereses de Estados Unidos ni los de las naciones que la reciben.

El debate público sobre la ayuda exterior ha contribuido muy poco a su comprensión. Cada año, en primavera, la nación afronta este problema, planteándolo casi exclusivamente en términos de cuánto dinero habría que destinar a la ayuda exterior, sin esbozar sus objetivos reales siquiera. La Administración intenta, como si fuera posible, pedir una cierta cantidad de ayuda exterior al Congreso, y este se niega a concederla. Generalmente el Congreso asigna aproximadamente un diez por ciento menos de lo que la Administración había pedido, y esta gasta lo que considera apropiado repartiéndolo entre las diferentes categorías que se han autorizado. La cuestión del importe de nuestra política de ayuda exterior se plantea públicamente sólo cuando se descubren flagrantes abusos e ineficiencias, como pasó por ejemplo en el caso de nuestra ayuda exterior a Laos, e incluso en estos casos, se habla de ella negativamente, en términos de remediar estos abusos e ineficiencias, más que de forma positiva, resaltando los objetivos que se supone que habría mejorado y el tipo de medidas que perfectamente calculadas para alcanzarlos.

De hecho, es hasta inútil preguntar si Estados Unidos debería tener una política de ayuda exterior, así como sería inútil preguntar si Estados Unidos debería tener una política exterior o militar. Esto se debe al hecho de que Estados Unidos tiene intereses en el extranjero que no se pueden proteger con medios militares y para los cuales los métodos tradicionales de diplomacia sirven solo parcialmente. Si la ayuda exterior no existiera, estos intereses no se podrían respaldar.

Por lo tanto, la pregunta de qué tipo de ayuda exterior deberíamos proporcionar no se puede evadir puesto que la actual, de la manera en la que se ha desarrollado recientemente, es fundamentalmente débil. Esta se ha concebido como un proyecto técnicamente autosuficiente, que abarca una multitud de objetivos y de actividades dispares, que responde aleatoriamente a todos los tipos de demandas, sensatas y no sensatas, tanto si no están relacionadas como si tienen relación —aunque casual—, con los objetivos de nuestra política exterior. En pocas palabras, Estados Unidos ha estado en el negocio de la ayuda exterior durante más de dos décadas, pero aún tiene que desarrollar una teoría de ayuda exterior comprensible según los estándares de juicio, tanto de los partidarios, como de los detractores de una determinada medida.

### **1. Seis tipos de ayuda exterior**

El primer requisito para poder desarrollar una política viable de ayuda exterior es reconocer la diversidad de "políticas" que son identificadas bajo este nombre. Estas consisten en la

ayuda exterior humanitaria, la ayuda exterior de subsistencia, la ayuda exterior militar, la corrupción, la ayuda exterior para lograr prestigio y la ayuda exterior para el desarrollo económico.

De todos estos diferentes tipos, sólo la ayuda exterior humanitaria es de por sí apolítica. Esta es la que los gobiernos han extendido tradicionalmente a naciones que han sido víctimas de desastres naturales tales como inundaciones, hambrunas y epidemias. A esta misma también pertenecen los servicios, sobre todo en el campo de la medicina y de la agricultura, que las organizaciones privadas, tales como las iglesias y las fundaciones, han proporcionado a países en Asia, África y América Latina. A pesar de que la ayuda humanitaria de por sí no es política, puede seguramente llegar a desempeñar este tipo de función cuando tiene lugar dentro de un contexto político. Asimismo, la ayuda exterior que proporcionan las organizaciones privadas será atribuida a sus respectivos gobiernos, con sus relativos efectos positivos o negativos, en la medida en que el país destinatario o sus habitantes perciban que la ayuda humanitaria de un país extranjero está desempeñando una función política. En consecuencia, es probable que la ayuda a la agricultura que la Fundación Rockefeller ha proporcionado a lo largo de muchos años a ciertos países de América Latina, bajo las condiciones de hoy en día, asuma una función política que no ha desempeñado previamente. Lo mismo se puede decir de la labor que, desde el principio, la Fundación Ford ha llevado a cabo en India. De la misma manera, también la ayuda humanitaria proporcionada por un gobierno puede tener efectos políticos.

La ayuda exterior de subsistencia se proporciona a gobiernos como los de Jordania y Níger, los cuales no consiguen asumir el control de sus recursos para poder mantener los servicios públicos mínimos. Por lo tanto, la nación donante subsana el déficit en el presupuesto de la nación destinataria. La ayuda externa de subsistencia es parecida a la humanitaria en el sentido de que en los dos casos se intenta prevenir el colapso del orden y la desintegración de una sociedad organizada. Sin embargo, también desempeña la función política de mantener el *statu quo*, sin, como regla general, aumentar su viabilidad. Además, donde pueda existir una alternativa política a un régimen no viable, la ayuda exterior de subsistencia disminuye las posibilidades de que esta se materialice.

Los sobornos ofrecidos por un gobierno a otro con el fin de conseguir una ventaja política eran, hasta los principios del siglo XIX, parte integral del arsenal de la diplomacia. Ningún hombre de estado titubeaba al admitir la práctica general del dar y aceptar sobornos, si bien se preocupaba de esconder las transacciones. Por lo tanto, era muy común y se consideraba muy apropiado que un gobierno pagara una pensión, o sea un soborno, al ministro de exteriores o embajador de otro país. Lord Robert Cecil, el ministro de Isabel I, recibió uno de España. Sir Henry Wotton, el embajador británico en Venecia en el siglo XVII, aceptó uno de Saboya mientras que solicitaba uno a España. Asimismo, los documentos que el gobierno revolucionario francés publicó en 1793 demuestran que Francia subvencionó a políticos austriacos entre 1757 y 1769 por valor de 82.652.479 libras, de las cuales el canciller austriaco Kaunitz recibió 100.000.

El embajador prusiano en París explicó muy bien la regla básica de este juego cuando en 1802 informó a su gobierno de que:

“la experiencia ha enseñado a todos los que se encuentran aquí por negocios diplomáticos que uno nunca debería dar nada antes de que el trato esté completamente cerrado, sin embargo solamente ha demostrado que el atractivo de la ganancia hará a menudo maravillas”.

Merece la pena destacar que la primera ley de presupuestos adoptada por el primer Congreso de Estados Unidos incluía un modesto contingente destinado a estas finalidades.

Gran parte de lo que hoy en día se conoce con el nombre de ayuda exterior está incluida en la naturaleza de los sobornos. La transferencia de dinero y servicios desde un gobierno a otro desempeña la función de un precio pagado por unos servicios políticos prestados o que se prestarán. Estos sobornos se diferencian de los tradicionales citados anteriormente en dos aspectos: se justifican principalmente en términos de ayuda exterior para el desarrollo económico, y tanto dinero como servicios se transfieren a través de un elaborado engranaje creado con el fin de proporcionar una auténtica ayuda económica. En consecuencia, estos sobornos son un medio menos efectivo para comprar favores políticos que los tradicionales.

La obsesión por sustituir la tradicional y formal transferencia de sobornos por el elaborado y pretencioso engranaje de ayuda exterior para el desarrollo económico procede de una corriente de opinión que acepta como universalmente válida la idea de que las naciones altamente desarrolladas tienen la obligación de transferir dinero y servicios a países subdesarrollados para su desarrollo económico. Por lo tanto, a parte de la ayuda exterior humanitaria y la militar, la única manera de transferir dinero y servicios que parece ser legítima es la que está aparentemente concebida para el desarrollo económico. El desarrollo económico se ha convertido en una ideología a través de la cual la transferencia de dinero y servicios desde un gobierno a otro en tiempos de paz se racionaliza y justifica.

La opinión pública actual acepta también otra suposición como universalmente válida: la idea según la cual el desarrollo económico en realidad puede promocionarse a través de estas transferencias de dinero y servicios. Por lo tanto, el desarrollo económico como ideología requiere un engranaje que haga posible la supuesta eficacia de esta transferencia para los objetivos de avance económico. A diferencia de la mayoría de las ideologías políticas, que operan solo a nivel verbal y cuyos efectos permanecen dentro del terreno de las ideas, esta, para poder ser plausible, requiere de un aparato administrativo elaborado que sirva como instrumento para este tipo de falsa política. El gobierno de la nación A, que intenta comprar una ventaja política del gobierno de la nación B, digamos, por ejemplo, por el precio de veinte millones de dólares, no solo debe fingir, sino que también tiene que representar de una forma elaborada que lo que realmente está haciendo es dar ayuda al gobierno de la nación B para su desarrollo económico.

La práctica de dar sobornos como si fueran aportaciones al desarrollo económico crea, tanto en el donante como en el destinatario, expectativas que se verán inevitablemente frustradas. Los antiguos sobornos eran una transacción relativamente directa; los servicios se prestaban a un determinado precio y ambas partes sabían qué esperar. El soborno disfrazado de ayuda exterior para el desarrollo económico convierte tanto al donante como al destinatario en actores de un juego que al final podría no distinguirse de la realidad. En consecuencia,

ambos podrían llegar a esperar resultados en términos de desarrollo económico que, por la naturaleza real de las cosas, estarían lejos de alcanzarse. Por lo tanto, es probable que los dos se vean decepcionados; el donante culpará al destinatario de ineficiencia y el destinatario acusará al primero de tacañería y le pedirá más. La ideología, si es considerada realidad, será un obstáculo para la finalidad original de la transacción, y ninguna de las dos partes creará haber recibido lo que le correspondía.

Durante la última década, la mayoría de los programas de ayuda exterior de Estados Unidos se ha destinado a la ayuda militar. Un cambio a favor de esta se produjo en 1961, cuando el Congreso asignó aproximadamente más de dos mil millones a la ayuda militar, mientras que el total votado para el resto de programas de ayuda exterior excedió los tres mil millones de dólares. A esta última cifra se tiene que añadir el equivalente de aproximadamente mil millones de dólares en divisas extranjeras, las ganancias procedentes de la venta de los productos agrícolas en el extranjero, utilizados para las subvenciones económicas y los préstamos a los gobiernos que los compraban.

La ayuda exterior con finalidades militares es la manera clásica en la que las naciones refuerzan sus alianzas. Roma solía recibir tributos de sus aliados a cambio de la protección militar que proporcionaba. Los siglos XVII y XVIII fueron el período clásico de los subsidios militares a través de los cuales las naciones, y sobre todo Gran Bretaña, intentaban fortalecer la fuerza militar de sus aliados. Al prestar atención a los tratados de alianza de este periodo, lo que llama la atención es la precisión meticulosa con la que se especificaban las obligaciones de proporcionar tropas, armamento, apoyo logístico, comida, dinero, etc. Los préstamos que Francia extendió en el tiempo a Rusia después de que la alianza entre las dos naciones llegara a su fin en 1894 entran en la misma categoría. Esta ayuda militar tradicional puede entenderse como una división del trabajo entre los dos aliados que juntan sus recursos, uno suministrando dinero, equipamiento bélico y entrenamiento, el otro proporcionando principalmente mano de obra.

A diferencia de la práctica tradicional, la ayuda militar hoy en día se extiende no solamente a los aliados, sino también a ciertas naciones que no se han alineado políticamente. La ayuda militar que Estados Unidos ha estado dando a Yugoslavia es un buen ejemplo. La finalidad subyacente a esta no es sólo militar, sino política, dado que se buscaba conseguir una ventaja política a cambio de ayuda militar. Esto se debe al hecho de que, de tal forma, el destinatario se obliga con respecto al donante por tal implicación. Esto ocurre porque el último espera que el primero se abstenga de cualquier trayectoria política que pueda poner en riesgo la continuidad de esta ayuda militar. En consecuencia, la ayuda militar, en este caso, tiene realmente la naturaleza de un soborno.

Lo que parece ser ayuda militar podría también tomar la forma de ayuda de prestigio, de la cual hablaremos a continuación. La provisión de aviones de combate y de otras armas modernas para algunas naciones subdesarrolladas claramente no puede desempeñar función militar alguna, sino que aumenta el prestigio de la nación destinataria tanto a nivel interno como a nivel internacional. Al poseer algunos de los más espectaculares instrumentos modernos de guerra, una nación puede por lo menos tener la ilusión de haberse convertido en una potencia militar moderna. Así como el soborno hoy en día se presenta en forma de

ayuda al desarrollo económico, la ayuda al desarrollo económico se presenta en forma de ayuda militar. En su sesión de 1961, por ejemplo, el Congreso asignó 425 millones de dólares de ayuda económica a áreas estratégicas y es probable que en el total de las asignaciones a la ayuda militar, que fueron de más de dos mil millones de dólares, se escondieran otros elementos de ayuda económica. Este modo de operar procede de la reticencia del Congreso a destinar grandes importes a la ayuda económica, hecho que contrasta con su disposición a asignar prácticamente cualquier cantidad que se le haya pedido para objetivos militares.

Sin embargo, los objetivos de la ayuda al desarrollo económico probablemente se ven afectados cuando se presentan en forma de asistencia militar, así como hemos visto que los objetivos del soborno se alteran cuando se presentan como ayuda al desarrollo económico. El contexto militar en el que esta ayuda está destinada a operar, aunque su administración directa esté en manos de las autoridades civiles, probablemente desvíe esta ayuda de su finalidad auténtica. Concretamente, reforzará la tendencia que existe de subordinar los requisitos de la ayuda al desarrollo económico a consideraciones militares.

Lo que la ayuda al prestigio comparte con los sobornos modernos es el hecho de que su verdadera finalidad también es ocultada por los objetivos aparentes de desarrollo económico o de ayuda militar. La planta siderúrgica improductiva o poco rentable, la autopista sin tráfico y que no conduce a ningún sitio, la compañía aérea que trabaja con personal extranjero y bajo pérdidas, pero bajo la bandera de la nación destinataria, todo serviría aparentemente para el desarrollo económico y, bajo diferentes circunstancias, podría ser verdad. Sin embargo, en realidad, todo esto no desempeña ninguna función económica. De hecho, debe su existencia a la afición, predominante en muchas naciones subdesarrolladas, por lo que se podría llamar "industrialización conspicua", símbolos espectaculares del avance industrial y monumentos para este, más que inversiones que satisfagan cualquier necesidad económica objetiva del país.

Esta tendencia clarifica la naturaleza de lo que generalmente se define como "la revolución del aumento de las expectativas". Nuestra inclinación es asumir que el deseo urgente de mejorar el progreso a través de la tecnología moderna y de las industrias es una tendencia universal en Asia, África y América Latina. En realidad, esta tendencia es universal solo en el sentido en el que prácticamente todas las naciones subdesarrolladas quieren enseñar que han logrado la industrialización, mientras que solo una fracción de la población, y a menudo solo pequeños grupos de élites dentro de esta, buscan los beneficios sociales y económicos de la industrialización y están dispuestos a tomar las medidas necesarias para alcanzarlos. Para muchas de las naciones subdesarrolladas, la planta siderúrgica, la autopista, la compañía aérea y las armas modernas desempeñan una función que no es principalmente económica o militar, sino psicológica y política. Se quiere lograr cosas como éstas como señales exteriores de modernidad y poder. Estas desempeñan una función parecida a la que la catedral tenía en la ciudad medieval y el castillo feudal o el palacio del monarca en el estado absoluto. Parece ser que Nehru, cuando enseñó a Chou-En-Lai una nueva presa, dijo: "Es a estos templos donde yo acudo a rezar". Cuanto más subdesarrollada y menos viable sea una nación, más grande será su necesidad de demostrar a sí misma y al mundo, a través de los resultados de la ayuda al prestigio, que ella también ha llegado a la mitad del siglo veinte.

La ventaja para el donante de ayuda al prestigio es triple. En primer lugar, podría recibir una ventaja política específica, muy parecida a la recibida para un soborno. En segundo lugar, el carácter espectacular de la ayuda al prestigio establece una relación patente entre la generosidad del donante y el aumento del prestigio del destinatario. El prestigio del primero se acentúa, por así decirlo, por el aumento del prestigio del segundo. Finalmente, la ayuda al prestigio es relativamente barata. Un compromiso limitado de recursos en forma de símbolos económicos de la modernidad, inútiles aunque espectaculares, podrían llevar a unos dividendos políticos desproporcionados.

En consecuencia, se aconseja al donante de ayuda exterior que distinga entre ayuda al prestigio y ayuda al desarrollo económico, aunque ambas sean justificadas por el potencial destinatario en términos de auténtico desarrollo económico. Es probable que este destinatario potencial, si ignora esta diferenciación, caiga en uno de estos dos errores. Confundiendo la ayuda al prestigio por la ayuda al desarrollo económico, podría desperdiciar recursos humanos y materiales a favor de este último aunque el objetivo de la ayuda al prestigio se habría podido lograr mucho más fácil y económicamente. O también podría denegar plenamente la petición de ayuda al prestigio porque no consigue justificarlo en términos de desarrollo económico, y de este modo podría renunciar a ventajas políticas asequibles. El clásico ejemplo de este error es la negativa americana a la demanda afgana de pavimentar las calles de Kabul por no ser viable económicamente. Al contrario, la Unión Soviética aceptó hacerlo porque perseguía una política de ayuda exterior orientada políticamente.

## **2. La ayuda exterior al desarrollo económico en detalle**

Ninguno de los tipos de ayuda exterior mencionados hasta ahora suscita cuestiones de una gran magnitud, aunque sí plantea preguntas acerca de cómo manipularlos prácticamente, un problema que puede ser superado usando el sentido común y un poco de experiencia. La ayuda exterior para el desarrollo económico ha sido el área principal para el análisis teórico y la especulación, siendo estos sobre todo de naturaleza económica. El pensamiento económico, fiel a su tradición académica predominante, tiende a mirar a la ayuda exterior como si esta fuera un proyecto técnicamente autosuficiente que se tiene que conseguir a través de instrumentos —y determinado por las normas— de la pura economía. Y dado que el desarrollo económico occidental, desde la primera revolución industrial en adelante, se ha debido a la formación de capital y a la acumulación de conocimientos técnicos, hemos tendido a suponer que estos dos factores proveerían ellos mismos el “ímpetu” para el desarrollo económico de las naciones subdesarrolladas de Asia, África y América Latina. Esta tendencia ha sido fuertemente respaldada por el éxito espectacular del Plan Marshall, cuyos orígenes políticos y motivaciones fueron olvidados en su justificación como medida económica estricta para la provisión de capital y de competencia tecnológica. Además, no siempre se reconoce que este éxito fue posible sólo por el hecho de que, al contrario de las naciones subdesarrolladas de Asia, África y América Latina, los destinatarios de la ayuda del Plan Marshall habían estado entre las naciones industriales líderes en el mundo y sus economías estaban en dificultad sólo temporalmente.

Por otro lado, la opinión popular y, a través de esta, una gran parte de la práctica de la ayuda exterior proceden de suposiciones no probadas y profundamente empapadas del folclore político americano. La opinión popular ha establecido correlaciones entre la aportación de

capital y de tecnología en una sociedad primitiva y su desarrollo económico, entre desarrollo económico y estabilidad social, entre estabilidad social e instituciones democráticas, entre instituciones democráticas y una política exterior pacífica. Sin embargo, a pesar de que estas correlaciones pueden sonar atractivas y reconfortantes para los americanos, estas no se basan ni en las experiencias que hemos tenido con nuestras políticas de ayuda exterior ni en la experiencia histórica general.

La primera de estas suposiciones implica que el subdesarrollo es fundamentalmente el resultado de la falta de capital y de competencia tecnológica. Este es considerado una especie de casualidad o, aún peor, una especie de enfermedad de deficiencia que se puede curar a través de inyecciones subcutáneas de aquellos elementos que faltan. Sin embargo, una nación puede sufrir algún tipo de deficiencia, alguna natural e insuperable, otras sociales y remediables, que ninguna cantidad de capital y de conocimiento tecnológico suministrada desde el extranjero puede curar. La pobreza de los recursos naturales puede ser de tal magnitud que puede hacer que el desarrollo económico sea imposible. Naciones como Jordania y Somalia probablemente nunca serán capaces de desarrollarse económicamente por esta razón. Muchas otras que son eternas destinatarias de ayuda a la subsistencia son propensas a acabar en esta misma categoría.

Una nación puede también sufrir de deficiencia humana, lo cual imposibilita el desarrollo económico. Así como hay individuos cuyos atributos de personalidad y nivel de inteligencia hacen que para ellos sea imposible aprovechar las oportunidades económicas, hay también naciones que tienen la misma discapacidad. Dicho claramente: de la misma manera en la que hay vagabundos y mendigos, asimismo hay naciones vagabundas y mendigas. Estas podrían ser las receptoras de donativos pero, a menos que su inteligencia colectiva y su carácter experimente un cambio milagroso, lo que recibirán desde el extranjero no será probablemente usado para el desarrollo económico.

Otras naciones son actualmente deficitarias de los atributos específicos del carácter y de la inteligencia que sirven para crear un sistema económico moderno, a pesar incluso de que sus competencias las cualifiquen para la transformación necesaria en un momento futuro. Para usar una analogía fuerte, estas están en el estadio medieval de su desarrollo cultural y aún no han tenido las revoluciones morales e intelectuales que en los siglos XVI y XVII crearon las precondiciones culturales para el desarrollo económico de Occidente. Sin embargo, tendemos a dar por supuesta la existencia de estas precondiciones y nos olvidamos de que, sin la secularización y la racionalización del pensamiento occidental y de la sociedad, su industrialización no habría sido posible.

Una civilización, como por ejemplo la birmana, que desprecia el éxito en este mundo solo porque se interpone en el triunfo en el otro mundo, pone un obstáculo cultural en el camino hacia el desarrollo industrial que la ayuda exterior claramente no puede superar. El ahorro, o sea, la preservación de capital o de bienes para su inversión o uso futuro, se ha convertido en una parte tan integral de nuestro pensamiento económico y de nuestra acción, que se nos hace difícil concebir que hay otros cientos de millones de personas en las áreas subdesarrolladas del mundo que son ajenas a este modo de operar, indispensable para el desarrollo económico. Hemos llegado a considerar el proyecto productivo como un *continuum*

cuya mejora es interés personal del propietario individual o del gerente. Sin embargo, en muchas áreas subdesarrolladas la actividad productiva ha sido considerada principalmente un objeto de explotación económica que hay que desechar cuando haya terminado de desempeñar su función de aportar al propietario temporal el mayor rendimiento financiero en el menor tiempo posible. Por esta razón, es menos probable que, una vez que la ayuda exterior haya sido vertida en este molde precapitalista y prerracional, esta consiga transformarlo, siendo usada, en cambio, en formas difícilmente previsibles de antemano, para servir los intereses de esta sociedad precapitalista o prerracional.

En las sociedades subdesarrolladas, los grupos gobernantes, que obtienen su poder político en gran medida de su *statu quo* económico, suelen generalmente identificarse con aquellos intereses económicos que tienden a impedir que la ayuda exterior se use para un relativo desarrollo. La posesión y el control de la tierra cultivable, en muchas sociedades subdesarrolladas, es el fundamento del poder político. La reforma de la tierra y la industrialización son, en consecuencia, un ataque al *statu quo* político. En la medida en la que tienen éxito, estarán destinadas a afectar drásticamente la distribución igualitaria del poder económico y político. Sin embargo, los que pertenecen al *statu quo* económico y político son los destinatarios de la ayuda exterior proporcionada con el objetivo de cambiarlo. Pedirles que usen la ayuda exterior para esta finalidad sería demandar que estén dispuestos a un sacrificio personal y que tengan un sentido de la responsabilidad social que pocos grupos gobernantes han demostrado tener a lo largo de la historia. La ayuda exterior, ofrecida bajo estas circunstancias, probablemente fracasará en su propósito aparente y, desempeñando la función de un soborno al grupo gobernante, reforzará el *statu quo* económico y político. Por lo tanto, es más probable que acentúe problemas sociales y políticos no resueltos que los solucione. Probablemente, un equipo de expertos de eficiencia y de contables públicos habría mejorado las operaciones de la banda de Al Capone; sin embargo, haciéndolo habrían agravado los males que las operaciones de esa banda causaban.

Dada la probable resistencia del grupo que gobierna al desarrollo económico, la ayuda exterior requiere un cambio político drástico como condición necesaria para su éxito. Esta tiene que ir de la mano del cambio político, ya sea voluntariamente inducida desde el interior o provocada a través de presiones exteriores. La segunda alternativa supone un dilema para la nación donante. Por un lado, dar ayuda exterior para el desarrollo económico sin estipular las condiciones que maximicen las posibilidades de éxito seguramente maximizará las posibilidades de fracaso. Por otro lado, proporcionar una ayuda "con condiciones" despertaría sospechas de xenofobia y resentimientos nacionalistas que tanto los que defienden el *statu quo* como los promotores de la revolución comunista podrían explotar.

Además, una vez que se haya decidido llevar a cabo un cambio político que vaya en contra del grupo gobernante, se tiene que identificar alguna agrupación que pueda ser el instrumento de este cambio. A veces, la única elección posible es entre grupos alternativos que son todos poco atractivos. En ocasiones, y no pocas, la ausencia de cualquier grupo alternativo significa que la única opción será crear un nuevo conjunto de individuos.

Finalmente, la promoción de un cambio social drástico por parte de la nación donante podría crear la condición indispensable para el desarrollo económico; sin embargo, al mismo

tiempo también hacer aparecer el fantasma de una revolución incontrolable. En muchas de las naciones subdesarrolladas, la paz y el orden son mantenidos a través del uso despiadado del monopolio de la fuerza por el grupo en el poder. Una hábil intervención extranjera específica podría fácilmente debilitar o hasta hacer desaparecer completamente el poder de este grupo. Sin embargo, no es tan sencillo terminar lo que se empieza de esta manera. Mientras que la nación intervencionista podría tener la capacidad de controlar los sucesos hasta el punto de instigar reformas drásticas y una revolución, esta sería totalmente incapaz de controlar el curso de esta última. En particular, una nación democrática como Estados Unidos, es totalmente incapaz de competir con los comunistas en la capacidad de controlar la revolución. Esta podría empezar, como pasó en Cuba, bajo los auspicios democráticos de unas masas no organizadas que persiguen una reforma social y podría estar apoyada por Estados Unidos y, a lo largo de su desarrollo, la minoría comunista, altamente organizada y disciplinada, y de hecho, el único grupo revolucionario organizado y disciplinado presente, podría tomar el control.

Una ayuda exterior al desarrollo económico exitosa podría tener resultados políticos igualmente inquietantes. En este caso, el desarrollo económico, logrado sobre todo por medio de la industrialización, afectará el tejido social de la nación subdesarrollada. A través de la creación de un proletariado urbano industrial, debilitará y destruirá los nexos sociales de la familia, la aldea y la tribu, en los cuales el individuo se siente seguro. Y no será capaz, por lo menos rápidamente, de proporcionar un sustituto a este mundo social perdido. El vacío creado será llenado por malestar social y agitación política. Además, los protagonistas de la revolución probablemente no serán las gentes oprimidas que viven en un mundo estático de miseria absoluta, sino los grupos que han empezado a levantarse porque a nivel social y económico no tienen suficiente para poder satisfacer sus expectativas. Por lo tanto, el desarrollo económico debe perturbar no sólo el *statu quo* económico sino, a través de ello, también el *statu quo* político. Si el cambio es bastante drástico, los efectos sociales y económicos del desarrollo económico podrían dar lugar a una situación prerrevolucionaria o incluso revolucionaria. Y, mientras que Estados Unidos podría ser de nuevo quien empezara el proceso, no estaríamos seguros bajo los auspicios de quién terminaría.

Estados Unidos se enfrenta a un gran número de obstáculos al intentar controlar el cambio social y político en las naciones subdesarrolladas, tanto como prerrequisito para el desarrollo económico como por el resultado del mismo. En primer lugar, como nación capitalista occidental, Estados Unidos es un poder conservador tanto a nivel interno como internacional, y sobre todo desde el punto de vista de las naciones subdesarrolladas. Tanto en su civilización como en su estructura social y económica, pertenece a ese conjunto de naciones que hasta hace poco eran capaces de mantener a África, América Latina y las zonas periféricas de Asia en condición de dependencia colonial o semicolonial. Este país mantiene alianzas militares con estas naciones y, a pesar de que generalmente haya evitado y hasta se haya opuesto completamente a las políticas coloniales, ha participado activamente y exitosamente en la explotación semicolonial de las naciones subdesarrolladas. Por lo tanto, al resentimiento contra las antiguas potencias coloniales se une el hecho de que sus políticas de ayuda exterior son a menudo sospechosas, como si estas sirvieran para disfrazar los objetivos típicos del colonialismo.

Además, Estados Unidos, a través de su filosofía política pluralista y de su sistema social, no puede llevar a las naciones subdesarrolladas del mundo un simple mensaje de salvación que sea respaldado en primer lugar por las minorías revolucionarias disciplinadas y entregadas y después por el control totalitario. Naturalmente, aquí la ventaja la tienen las potencias comunistas. Ellos son, por así decirlo, unos especialistas en explotar la situación revolucionaria, en una medida en que a nosotros nos provocaría vergüenza lo que sabemos hacer. Y esto porque, mientras que ellos son capaces de dirigir una revolución hacia los canales deseados a través del uso de una minoría disciplinada, nosotros, aunque estemos convencidos de que la revolución es inevitable y por lo tanto no nos oponemos a ella, tendemos a mirarla con recelo puesto que no podemos controlar la dirección que esta tomaría.

Las potencias comunistas tienen otra ventaja sobre Estados Unidos: el hecho de que, por lo menos aparentemente, para las naciones subdesarrolladas sus problemas y sus logros son más significativos que los nuestros. La Unión Soviética ha logrado, y la China comunista intenta lograr, lo que las naciones subdesarrolladas más ilustradas buscan: un incremento drástico en el producto nacional a través de una industrialización rápida. Estas potencias usan el control totalitario como su instrumento y la doctrina comunista como racionalización. Intentando obtener los mismos resultados, las naciones subdesarrolladas se sienten atraídas por los métodos que produjeron estos resultados en otros países. Al contrario, el proceso lento, que tuvo lugar a lo largo de siglos, a través del cual las naciones occidentales lograron altos estándares de vida a través de la industrialización, les tiene que parecer mucho menos atractivo. Esta atracción disminuye aún más por los procesos económicos del libre mercado y por los procesos políticos de la democracia liberal a través de los cuales en gran medida se logró la industrialización occidental. Y es que para estos procesos se requieren un grado de restricción moral y sofisticación económica y política que están en su mayoría ausentes en las naciones subdesarrolladas. Los métodos crudos y sencillos del totalitarismo les tienen que parecer mucho más agradables.

Por lo tanto, llegamos a la conclusión desconcertante de que una ayuda exterior al desarrollo económico exitosa puede ser contraproducente si el objetivo social y político de la nación donante es la estabilidad social y política del destinatario. En algunos casos, por lo menos, el fracaso de la ayuda para el desarrollo económico americana podría haber sido una bendición disfrazada, en el sentido de que no alteró un *statu quo* estable cuya continuación era de nuestro interés. Esta ayuda, destinada al desarrollo económico, en realidad desempeña la función o de un soborno o de una ayuda de prestigio. Aunque, en este caso nuevamente, estas funciones probablemente serán perjudicadas por unas expectativas frustradas de desarrollo económico por parte, tanto de la nación donante como de la destinataria.

En realidad, la pregunta de si una ayuda exterior exitosa contribuye al desarrollo de las instituciones y de las prácticas democráticas es una cuestión irrelevante. Para no detenernos aquí examinando las complejidades de la relación entre democracia y desarrollo económico, es suficiente observar que no existe necesariamente una relación causal entre los dos, como la historia reciente ha demostrado. El ejemplo más impresionante es la Unión Soviética. Su rápido desarrollo económico ha ido de la mano del gobierno totalitario y se podría argumentar que el primero habría sido imposible sin el segundo. Es más probable que allí donde faltan las precondiciones intelectuales y morales para el desarrollo económico en

la población en general y sólo se encuentran en una pequeña élite —como pasa en muchas naciones subdesarrolladas—, la imposición de la voluntad de esta pequeña minoría sobre la mayoría de la población es un prerrequisito no solamente para el comienzo del desarrollo económico, sino también para un crecimiento económico prolongado en el tiempo.

En cuanto a la promoción de una política exterior pacífica, el desarrollo económico probablemente sea contraproducente si hay algún tipo de motivación política para mantener una política exterior beligerante. La conclusión contraria proviene de la idea popular —aunque totalmente infundada— de que las naciones “pobres” declaran la guerra a las naciones “ricas” para lograr ventaja económica, y que las naciones “ricas” son pacíficas por definición porque tienen todo lo que quieren. Eso sí, por supuesto, la mayoría de las guerras han sido combatidas para obtener algún tipo de ventaja política y no económica, y si, especialmente bajo las condiciones tecnológicas modernas, sólo las naciones avanzadas económicamente son capaces de librar una guerra. No considerábamos a la Unión Soviética como una amenaza cuando estaba económicamente subdesarrollada; sin embargo, esta se convirtió en un peligro una vez que su desarrollo económico la transformó en una potencia industrial moderna. De forma similar, la China comunista de hoy en día, excepto para sus vecinos más próximos, es solo una amenaza militar latente por su potencial económico, si bien ambos factores serán probablemente impulsados por el desarrollo económico.

Por tanto, la ayuda exterior al desarrollo económico tiene un umbral de éxito mucho más pequeño de lo que se cree generalmente. Su resultado positivo depende en buena medida no tanto de su validez en términos estrictamente económicos sino de las precondiciones intelectuales, morales y políticas del país destinatario que no varían según la manipulación económica —si es que se pueden cambiar a través de una manipulación externa—. Además, los resultados políticos de una ayuda exterior exitosa para el desarrollo económico podrían ser impredecibles o contraproducentes en términos de objetivos políticos de la nación donante. En todo caso, son en gran medida incontrolables. La ayuda exterior ofrecida y aceptada para el desarrollo económico podría resultar en algo diferente de lo planeado, a no ser que esté claramente orientada hacia las condiciones políticas dentro de las cuales debe desempeñarse. Probablemente, resultará ser un soborno o una ayuda al prestigio, o bien una pérdida total. En esta situación, hacer demasiado podría ser un peligro tanto como hacer poco y, a veces, un hábil “no hacer nada” podría ser la decisión más sabia.

### 3. Conclusiones para la política

Las mayores conclusiones para la política de este análisis son tres: la necesidad de identificar cada situación concreta a la luz de los seis diferentes tipos de ayuda exterior y de escoger la cantidad y la calidad de la ayuda exterior apropiada a la situación; la necesidad de armonizar, dentro la misma situación concreta, diferentes tipos de ayuda exterior entre ellos en vista de los objetivos finales de la política exterior; y el requisito de tratar la ayuda exterior como una parte integral de las líneas de trabajo políticas.

La labor de identificar situaciones concretas y el tipo de ayuda exterior apropiada a ellas es una tarea que tienen que desempeñar los expertos del país y del área. ¿El país A sobreviviría sin ayuda exterior? ¿Es probable que su gobierno intercambie ventajas políticas por favores económicos? ¿Nuestros intereses militares se satisfarían con el fortalecimiento

de las fuerzas militares de esta nación? ¿Este país posee las precondiciones no económicas necesarias para que el desarrollo económico se vea respaldado por la ayuda exterior? Dando a esta nación una ayuda exterior de prestigio, ¿es probable que se sirvan nuestros intereses políticos? ¿Existen razones para una ayuda exterior que alivie el sufrimiento humano? ¿Qué tipo y qué cantidad de ayuda exterior es necesaria y suficiente para lograr el resultado deseado?

Contestar a estas preguntas correctamente necesita primero un conocimiento y una comprensión minuciosos y detallados de la situación general en un país específico. Sin embargo, al mismo tiempo requiere un entendimiento político y económico de muy alto nivel para dos problemas diferentes. Es necesario anticipar la receptividad del país a los diferentes tipos de ayuda exterior y sus efectos sobre ello. Cuando este análisis haya finalizado, se debe seleccionar desde un gran número de medidas posibles de ayuda exterior las que son más apropiadas a la situación y, por lo tanto, las que tienen más probabilidad de éxito.

De todas formas, en la mayoría de los casos la labor no es sencilla. Típicamente, un país subdesarrollado presentará un cierto número de situaciones que indican la necesidad de diferentes tipos de ayuda exterior a la vez. El dar uno de estos tipos sin considerar sus potenciales efectos sobre otro de ellos crea el riesgo de que uno se convierta en un obstáculo para el otro. Una de las debilidades más evidente de nuestras políticas exteriores tradicionales ha sido el no considerar el efecto que diferentes tipos de ayuda exterior han tenido en los otros tipos. Los sobornos dados al grupo en el poder, por ejemplo, fortalecerán el *statu quo* político y económico. La ayuda militar tendrá un fuerte impacto en la distribución del poder político dentro de la nación destinataria; sin embargo, puede también tener un efecto perjudicial en el sistema económico, por ejemplo, aumentando las presiones inflacionarias. Asimismo, el efecto de la ayuda exterior de subsistencia será un apoyo al *statu quo* en todos sus aspectos. Ya puede la nación donante desear estos efectos o bien ser indiferente a ellos, que los mismos dejan claramente de tener importancia en cuanto a sus objetivos totales. En tanto que la nación donante se ha embarcado en una política de ayuda exterior para un desarrollo económico que requiere cambios en el *statu quo* político y económico, los otros tipos de políticas de ayuda exterior son contraproducentes en términos de desarrollo económico porque fortalecen los mismos factores que impiden este desarrollo.

Este problema está particularmente presente en las relaciones entre la ayuda de prestigio y la ayuda al desarrollo económico. La nación donante podría intentar lograr resultados políticos rápidos y usar el prestigio para esta finalidad; sin embargo, podría también estar interesada en el desarrollo económico de la nación destinataria, cuyos beneficios probablemente aparecerán sólo en un futuro distante. La ayuda al prestigio puede sólo por casualidad resultar favorable al desarrollo económico, pudiendo más bien ser irrelevante para ello o, de hecho, impedirlo. Por lo tanto, ¿qué tipo de ayuda exterior tiene que escoger la nación donante? Si opta por la combinación de ambas, debería prestar atención para elegir un tipo de prestigio inocuo y promover el desarrollo económico, cuyos beneficios no tardarán mucho en llegar. Afganistán es el ejemplo clásico de este dilema. La Unión Soviética, pavimentando las calles de Kabul, optó por un tipo de ayuda al prestigio que es irrelevante para el desarrollo económico. Estados Unidos, construyendo una presa hidroeléctrica en una parte remota del país, cuya existencia es desconocida para muchos afganos y cuyos beneficios

no aparecerán hasta dentro de años, escogió el desarrollo económico.

De esto se desprende que la orientación política de la ayuda exterior y su efecto sobre el prestigio de la nación donante deben tenerse en cuenta por aquellos que desarrollan y llevan a cabo las políticas de ayuda exterior. En particular, la ayuda destinada al desarrollo económico, cuyos beneficios a la nación destinataria son inmediatos y evidentes, es un arma política más poderosa que los otros tipos de ayuda que prometen beneficios ocultos y lejanos. Además, los efectos políticos de la ayuda exterior se pierden si el donante no se presenta claramente frente a los destinatarios. Esto se debe al hecho de que no es la ayuda de por sí o sus resultados ventajosos los que crean lealtades políticas, sino la relación positiva que el destinatario establece entre la ayuda y sus resultados positivos por un lado y, por el otro, la filosofía, el sistema y los objetivos políticos. Es decir, si el destinatario continúa rechazando estas características del donante, a pesar de la ayuda que ha recibido, los efectos políticos de esta se pierden. Lo mismo ocurre en el caso de que no se convenza de que la ayuda recibida no es sino una manifestación natural, cuando no inevitable, de la filosofía, del sistema y de los objetivos políticos del donante. La ayuda exterior no será efectiva políticamente —por lo menos a corto plazo— si el destinatario opina que “la ayuda es buena pero la política del donante no” o que “la ayuda es buena pero la política del donante —buena, mala o indiferente— no tiene nada que ver con ella”. Para poder establecer una relación psicológica entre el donante y el destinatario, es necesario que los procedimientos a través de los cuales se da la ayuda y la materia a la que se aplica se presten a la creación de una conexión entre la ayuda y las políticas del donante que refleje su reconocimiento.

El problema de la ayuda exterior será irresoluble si esta no es considerada como un proyecto técnicamente auto-suficiente de una naturaleza principalmente económica. Esto únicamente se puede solucionar si este se considera como una parte integrante de las líneas de trabajo políticas de la nación donante, las cuales deben formularse teniendo en cuenta las condiciones políticas y sus efectos sobre la situación económica en el país destinatario. En este sentido, una política de ayuda exterior no difiere de una diplomática o militar o de la propaganda. Todas ellas constituyen armas en el arsenal político de una nación.

La ayuda militar es un asunto demasiado importante como para dejarlo únicamente en mano de los generales, y, asimismo, la ayuda exterior es demasiado importante como para dejarla finalmente a los economistas. El economista, a través de su experiencia, debe analizar ciertos hechos, idear determinadas técnicas y desempeñar ciertas funciones de manipulación de la ayuda exterior. Sin embargo, la formulación, y sobre todo la ejecución, de la política de ayuda exterior es una función política. Por lo tanto, esta entra en el terreno de los expertos políticos.

De la naturaleza política de la ayuda exterior se desprende que esta no es una ciencia, sino un arte. Este arte requiere, por medio de una predisposición mental, una sensibilidad a las interrelaciones entre los hechos, presentes y futuros, finalidades y medios. Los requisitos de esta actividad mental son dobles. El primero es una valoración discriminatoria de los hechos, de las finalidades, de los medios y de sus efectos recíprocos. De todas formas, sólo a través de una deducción racional a través de hechos averiguables se puede llegar a un análisis de la situación en la nación destinataria y, sobre todo, a su proyección en el futuro



y a unas conclusiones analíticas en términos políticos. Sólo cuando todos los hechos han sido averiguados, analizados debidamente y las relativas conclusiones han sido sacadas, las valoraciones finales y las decisiones pueden obtenerse a través de intuiciones sutiles y sofisticadas. Lo mejor que puede hacer quien formula y pone en marcha una política de ayuda exterior es maximizar las posibilidades de que sus intuiciones sean correctas. En este caso como en otros, más que el conocimiento del experto, lo que marcará la diferencia en la formulación y en la gestión de la ayuda exterior será la intuición del hombre de estado. ●

---



# En Busca del Desarrollo Global

**BJÖRN HETTNE\***

## RESUMEN

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre, el orden mundial sufrió una inesperada sacudida que marcó profundamente el desarrollo de los acontecimientos mundiales en el contexto del cambio de milenio. En este capítulo, Björn Hettne aborda los principales cambios acaecidos en el marco de esta primera década del siglo XXI así como los numerosos desafíos y contradicciones a los que ha de enfrentarse el orden mundial poswesfaliano emergente. A través de elementos y cuestiones tan amplias como el medioambiente, el regionalismo, el ascenso de nuevas potencias o la crisis económica mundial, el autor procura ahondar en una serie de alternativas que puedan afrontar de forma exitosa esta problemática. Alternativas que tomarán la forma de gobernanza global, interregionalismo, multilateralismo o el llamado "desarrollo global", entre muchas otras.

## PALABRAS CLAVE

Desarrollo global; gobernanza global; interregionalismo; multilateralismo; orden mundial.



## TITLE

In Search of Global Development

## ABSTRACT

After the 9/11 events, the World Order suffered an unexpected shock that deeply marked the flow of world events in the context of the millennium change. In this chapter, Björn Hettne deals with the main changes occurred in the frame of the first decade of the 21st century, as well as the numerous challenges and contradictions that the emerging post-Westphalian world order has to cope with. Through wide and complex issues such as environment, regionalism, the rise of new powers or the world economic crisis, the author tries to dig into some alternatives that could face these difficulties successfully. The alternatives drawn are global governance, interregionalism, multilateralism or the so-called "global development", among many others.

## KEYWORDS

Global Development; Global Governance; Interregionalism; Multilateralism; World Order.

**\*Björn HETTNE,** Profesor Emérito de Estudios de Paz y del Desarrollo en la Escuela de Estudios Globales de la Universidad de Gotemburgo. Es autor de numerosos libros y artículos en Teoría del Desarrollo, Economía Política Internacional e Integración Europea.

**Traducido con permiso de:** Zed Books Ltd, del texto original: capítulo octavo de HETTNE, Björn: *Thinking about development. Development matters*, Zed Books, Londres y Nueva York, 2009, ps. 102-124.

**Traducción:** Pablo MUÑOZ GONZÁLEZ

A pesar de las numerosas intervenciones en conflictos que venían arrastrándose desde hacía años, la década de los noventa fue una década de optimismo. Inicialmente, estas intervenciones se interpretaron como señales de la emergencia de un régimen global de los Derechos Humanos o, incluso, de “un nuevo orden mundial”. Los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 —tan traumáticos e inéditos que aún hoy siguen siendo universalmente conocidos por su fecha (9/11)— alteraron el curso de los acontecimientos y el sentir de la época. La hegemonía de Estados Unidos (EEUU), inicialmente legitimada a través del multilateralismo, se transformó en pura dominación, expresada en la nueva doctrina de la seguridad preventiva. La unipolaridad, el unilateralismo y la dominación coercitiva eran los principios básicos del orden mundial que emergía. El pensamiento desarrollista aparecía directamente en la forma de “construcción nacional” bajo la reminiscencia del colonialismo y de la “carga del hombre blanco”<sup>1</sup>. El orden multilateral fue puesto en cuestión en su esencia y, como consecuencia, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) atravesó una profunda crisis de legitimidad. Al igual que la Unión Europea (UE), dividida entre la “vieja” y la “nueva” Europa, una conceptualización algo confusa que reflejaba una situación geopolítica donde la Europa poscomunista volvía la mirada hacia EEUU y no a la UE en la búsqueda de apoyo en cuestiones de seguridad. En la actualidad el contexto global para el desarrollo está cambiando e importantes retos deben ser afrontados, desde el cambio climático, una guerra civil global, hasta la crisis financiera internacional.

En este capítulo vamos a revisar el concepto de orden mundial y la cuestión de las “grandes transformaciones” introducidas en el primer capítulo. El proceso globalizado de expansión del mercado suele ser interpretado como una “segunda gran transformación”<sup>2</sup>. El contenido del “segundo movimiento”<sup>3</sup>, en cambio, aún está por ver, pero desde luego hay iniciativas políticas provenientes tanto del *mainstream* y del reformismo como del espectro más radical. Por tanto, la cuestión reside en si la dialéctica llevará finalmente a un “gran compromiso” que dé forma un nuevo orden mundial. Se hace necesaria, urgentemente, una alternativa positiva al desorden actual. Llamemos a esta alternativa “desarrollo global”. Este es un discurso emergente aunque hasta ahora falto de puesta en práctica social. Puede ser entendido simplemente como una mejora en la calidad de las relaciones internacionales. El propósito sería crear una comunidad global para todos los seres humanos. La humanidad, sin embargo, no constituye todavía, por sí misma, una comunidad política global y, menos aún, un actor político. Es esta la gran cuestión del desarrollo contemporáneo, que todavía espera a ser resuelta.

## 1. Desafíos globales

La decadencia del orden mundial, —esto es, la falta de un liderazgo colectivo global—

<sup>1</sup> N.d.T En expresión original: “the White Man’s burden”.

<sup>2</sup> HETTNE, Björn, “The double movement: global market versus regionalism” en COX, Robert W (ed.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Macmillan, London and United Nations University Press, Tokyo, 1997, pp. 223-244; “Re-reading Polanyi: Towards a second Great Transformation”, en MACROBBIE, Kenneth y LEVITT-POLANYI, Kari (eds.), *Karl Polanyi in Vienna: the Contemporary Significance of The Great Transformation*, Black Rose Books, Montreal, 2000, pp. 60-73.

<sup>3</sup> N.d.T. El autor se está refiriendo a la teoría económica de Polanyi según la cual, después de una expansión y profundización del mercado, vendrá una intervención política “en defensa de la sociedad”. El intercambio en el mercado, primero, y la respuesta de la sociedad, después, conforman el movimiento doble. Véase, por ejemplo, HETTNE, Björn, “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político” en *Comercio Exterior*, Vol. LII, n. 11, 2002, pp. 954-965.

coincide desafortunadamente con importantes desafíos globales, como el cambio climático, nuevas situaciones de escasez, estados fallidos, “nuevas guerras”, crisis de refugiados y, más recientemente, el colapso financiero global. Aunque en un sentido estricto, solamente la amenaza del cambio climático es un reto novedoso en el sentido de que el medioambiente, más allá del debate especializado, era visto hasta hace poco como una condición dada, que se adaptaba a la actividad humana. Hoy en día, se ha convertido en una cuestión clave en la agenda política internacional. Las crisis de seguridad no son nuevas pero el número de incidentes está aumentando hacia lo que podría considerarse una “guerra civil global”. Las intervenciones, sin embargo, suelen ser selectivas. Como vimos en el capítulo 5, las crisis económicas son fenómenos que tienden a reaparecer. No obstante, en este caso, la necesidad de una coordinación global nunca ha sido mayor. Para empeorar aún más la situación, todos estos obstáculos se refuerzan mutuamente.

De acuerdo con el Informe Stern (2007), hay numerosas conexiones entre el medioambiente y el desarrollo. El cambio climático tendrá “un efecto desproporcionadamente dañino sobre los países en desarrollo —y en particular sobre las comunidades pobres que ya están viviendo en el umbral de la supervivencia o próximos al mismo—”. Existe una dimensión evidente de conflicto en el nexo desarrollo-medioambiente. La gravedad de esta cuestión debería llevarnos a un sistema de gobernanza global más efectivo conformado por una cooperación horizontal, en términos de integración regional, y una cooperación vertical a diferentes niveles sociales, desde lo global a lo local.

El Protocolo de Kyoto de 1997 fue el comienzo de un ambicioso aunque insuficiente proyecto que pretendía reducir las emisiones de dióxido de carbono de los países industrializados. La premisa subyacente consiste en que los gases de efecto invernadero, generados por los combustibles fósiles, contribuyen al calentamiento global. Una de las principales razones del ímpetu en torno al Protocolo de Kyoto radicó en el liderazgo y compromiso de la UE. Su papel es interesante, al menos por dos razones: por un lado, es un ejemplo de una organización regional que trata de gestionar amenazas globales y, por el otro, porque es un caso que ilustra el orden poswestfaliano que está emergiendo, donde las regiones se van convirtiendo en actores globales.

La capacidad de agencia regional se está convirtiendo en condición necesaria para un liderazgo global efectivo, no solo en el campo del medioambiente, sino también en la gestión de conflictos. La intervención mediante la fuerza en países que sufren crisis de seguridad graves se asocia a menudo con crisis de desarrollo (“emergencias humanitarias complejas”). Hasta ahora, las injerencias externas han ido asociadas a un escaso nivel de consistencia, ya que el orden westfaliano, en teoría, excluye tales intromisiones. Diferentes situaciones han llevado a distintas formas de intervención: unilaterales, bilaterales, plurilaterales o multilaterales. La inestabilidad doméstica a la que se asiste es de tipo diverso y cambiante, y los medios para afrontar esta cuestión suelen ser selectivos, inconsistentes y poco efectivos. Por tanto, todavía nos encontramos ante un nexo entre seguridad y desarrollo.

De este modo, la seguridad se convirtió en una cuestión global al mismo tiempo que la transformación del sistema económico mundial se daba de bruces con la resaca de finales de 2008. A día de hoy, todavía estamos intentando comprender las causas y consecuencias de este

## INTERVENCIONES Y GOBERNANZA GLOBAL

El estudio de las intervenciones puede servirnos como pista para comprender las distintas formas que adquiere la gobernanza global. Las intervenciones en Bosnia, Kosovo, Afganistán e Irak, por ejemplo, reflejan formas y prácticas de legitimación diferentes. Inicialmente, Bosnia era una cuestión que preocupaba únicamente a los europeos, pero la parálisis de la UE lo convirtió en un problema militar estadounidense aunque, en aquel entonces, EEUU fue respaldado por el sistema multilateral. La intervención en Kosovo fue plurilateral ya que involucró a la OTAN, aunque no a la ONU debido a la oposición de China y Rusia. Otras intervenciones plurilaterales llevadas a cabo por organizaciones regionales (Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) y Unión Africana (AU) se han desarrollado en África, con resultados diversos. En el caso de Afganistán, EEUU recibió apoyo multilateral facilitado por la conmoción del 9/11 aunque, insatisfecho con el resultado de la operación conjunta de Kosovo, ha preferido ir por su cuenta. En el caso de Irak, EEUU hizo lo mismo pero, esta vez, su unilateralismo se enfrentó a una amplia oposición internacional.

También hay ejemplos de no intervención, como Ruanda y Darfur, o intervenciones "tímidas", como en el Congo. En el caso de la Palestina ocupada, Israel es demasiado fuerte y cuenta con el apoyo de Estados Unidos, pudiendo desafiar las críticas que le llegan del resto del mundo. Países grandes como India y Pakistán (y hasta cierto punto México y China) son violentos en el ámbito doméstico pero no entran en la categoría de estados pasibles a una intervención externa. Incluso un país pequeño como Sri Lanka, que ha estado bajo un clima de guerra civil durante varias décadas, ha evitado injerencias extranjeras, a excepción de una intervención bilateral india (mutuamente acordada) a finales de los años ochenta. Colombia es otro ejemplo de estado sumido en un conflicto prolongado por causas estrechamente relacionadas con la pobreza extrema. En Birmania, a pesar de la existencia de un régimen fuertemente represivo, no ha habido intervención alguna. La revuelta musulmana en el sur de Tailandia apenas recibe atención. Se podría seguir con la lista.

acontecimiento, particularmente, en el mundo pobre. De cualquier manera, será necesario, probablemente, mucho tiempo para que se puedan aprehender todas sus implicaciones<sup>4</sup>. En realidad, desde finales de la década de los noventa, hubo señales de advertencia en forma de crisis financieras regionales (Sureste de Asia, Rusia, Latinoamérica) que no fueron vistas como crisis globales. De ahí que los remedios que se aplicaron fueron en su mayoría también regionales, lo que ha hecho reforzar la tendencia regionalista mundial. En esta ocasión, la crisis comenzó con una burbuja inmobiliaria en EEUU que, rápidamente, provocó una acentuada escasez de crédito, semejante en Europa y en otros espacios mundiales. Islandia, que avanzaba en la ola de la globalización, llegó incluso a la bancarrota<sup>5</sup>. Las malas prácticas y la escasa regulación del sector financiero fueron señaladas como las culpables, aunque en retrospectiva, parece que este caos respondía más a cuestiones sistémicas. Tras su desmoronamiento, este sistema fue rechazado con uniformidad. De repente, el principio de no intervención en la economía se olvidó. Los estados occidentales adquirieron compromisos sin precedentes para salvar a los bancos en quiebra y lograr mantener el flujo crediticio. La crisis no tardó

<sup>4</sup> Compárese con lo que Polanyi opinó sobre la gran crisis previa: "La verdadera naturaleza del sistema internacional bajo el que estábamos viviendo no salió a la superficie hasta que éste se derrumbó. Como casi nadie comprendía la función política del sistema monetario internacional, la inesperada inmediatez de su transformación cogió al mundo por sorpresa". POLANYI, Karl, *The great transformation*, Beacon Press, Boston MA, 2001, p. 20 (1ª ed. 1944) (hay una traducción española: *La gran transformación*, La Piqueta, Madrid, 1989).

<sup>5</sup> Pocas economías se enfrentan a un futuro tan incierto como la de Islandia tras el colapso de la práctica totalidad de su sistema bancario a finales de 2008, y que acabaría por desencadenar una crisis de confianza entre los inversores y una fuerte caída de la *krona* (*The Economist*, 9 de enero, 2009).

en extenderse a la economía real y las cifras de producción y empleo cayeron en picado. Comenzó a subvencionarse el sector empresarial, especialmente la industria del automóvil. El paradigma neoliberal fue silenciado. Los autores keynesianos, que llevaban décadas sin ser escuchados, reaparecieron en la sección financiera de los periódicos<sup>6</sup>. El “Big government”<sup>7</sup> había regresado. La convención del G7 se amplió para incluir a más países y China, en particular, recibió un rol clave como actor global, aunque todavía está por ver cómo interpretará este papel.

Por tanto, el mundo en su totalidad se vio afectado aunque no necesariamente del mismo modo. Como sostuvo contundentemente Tony Payne, los países se enfrentan a los distintos desafíos del desarrollo desde posiciones desiguales, tanto en términos estructurales, como en su capacidad de agencia, por lo que los resultados de sus esfuerzos estarán condicionados por esta estructura asimétrica. El principal motivo para mantener cierto optimismo al respecto radica en que esta estructura se encuentra en transformación y el margen de maniobra, al menos para algunos de los actores, ha mejorado<sup>8</sup>.

## 2. Gobernanza global

Afirmar que el estado-nación permanece como un actor importante, que es lo que se suele decir, no significa que una ciencia social basada en su primacía siga teniendo sentido. Una opción para escapar de la jaula conceptual del estatocentrismo es el concepto de gobernanza. En el discurso global de las instituciones financieras internacionales (IFI), “buena gobernanza” significa, con frecuencia, menos gobierno. Sin embargo, creo que el concepto también puede ser útil para explicar procesos de toma de decisiones y de su implementación, que tienen lugar a otros niveles, no solo el nacional, y donde los gobiernos nacionales cuentan con un papel más reducido aunque no por ello menos importante. La gobernanza global implica, por tanto, procesos de gobierno a múltiples niveles. En otras palabras, representa el contenido y el proceso del orden mundial que he definido antes, en el primer capítulo, en términos estructurales e institucionales. Actualmente este orden mundial se encuentra polarizado entre lo unipolar y lo multipolar, lo unilateral y lo multilateral, e incorpora diferentes formas de legitimación que oscilan entre los principios del derecho internacional, la dominación o la consecución del interés nacional. Siguiendo esta misma línea, un determinado orden mundial termina por moldear un cierto tipo de gobernanza global. En un orden mundial poswestfaliano la gobernanza global puede acabar tomando diferentes formas: neowestfaliana, prewestfaliana o posnacional.

### 2.1. Modos de gobernanza global

El escenario neowestfaliano supondría que el sistema interestatal permanece en su forma básica, ya sea a través de una ONU reforzada, o bien mediante una estructura militarizada

---

<sup>6</sup> Joseph Stiglitz declaró: “Ahora todos somos keynesianos. Incluso la derecha en los Estados Unidos se ha unido en masa a este bando en una escala que hasta hace un tiempo habría sido completamente inimaginable. Para aquellos de nosotros que hemos manifestado cierta afinidad por la tradición keynesiana, este es un momento de triunfo, después de haber sido enviados a un exilio de más de tres décadas en tierras hostiles. En cierto modo, para nosotros, lo que está ocurriendo ahora es una victoria de la razón y de la evidencia empírica ante la ideología y los intereses.

<sup>7</sup> N.d.T. Expresión política —peyorativa— estadounidense que caracteriza a un gobierno que establece impuestos elevados, gasto público y centralización del poder político.

<sup>8</sup> PAYNE, Anthony (ed.), *The Global Politics of Unequal Development*, Palgrave, Basingstoke, 2004, p. 245.

orientada hacia la seguridad, a menudo denominada imperial. Esta estructura podría ser unipolar, dominada por EEUU, o multipolar, a través de un acuerdo plurilateral global constituido por grandes potencias regionales que deciden cooperar entre sí, tal y como ocurrió durante el Concierto de Europa del siglo XIX<sup>9</sup>. Tal estructura política generaría seguramente diversos movimientos de liberación en cada una de las regiones. Probablemente, éste sería un mundo marcado por la violencia.

El supuesto prewestfaliano implicaría una erosión del sistema interestatal hacia una estructura política más laxa, en ocasiones denominada "nueva Edad Media" o "neomedievalismo"<sup>10</sup>. Esta estructura no solo toleraría un amplio margen de libertad y menor control, sino también una variada gama de formas de vida en diferentes partes del mundo "deglobalizado". En este modelo, la violencia también estaría más o menos generalizada, pero a una escala menor que en el anterior escenario.

Finalmente, el futuro posnacional significaría una institucionalización mucho más fuerte del campo supranacional, hacia el cual fluiría el poder político, que se aleja así del nivel estatal, hacia los niveles regional y global. Esta transnacionalización de la soberanía exigiría un alto grado de legitimidad basado en una justicia global. Este escenario es difícil que acaezca, dada la resiliencia de la lógica westfaliana. Sin embargo, resulta atractivo por la

#### POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

La división tradicional en la política exterior estadounidense se ha situado entre un enfoque intervencionista dentro de un marco multilateral, por un lado, y el aislacionismo, por el otro. Debido a la presencia generalizada de EEUU en el mundo, el aislacionismo nunca ha sido una opción real, excepto para posicionamientos temporales, como en el caso de la Sociedad de Naciones, que, de hecho, fue una derrota para el intervencionismo del presidente Wilson. Bush comenzó como un aislacionista, a diferencia del presidente Clinton, pero acabó como un intervencionista unilateral. La política exterior de la administración Bush estuvo basada en la dominación, mientras que la de la administración Clinton ha sido vista como menos imperialista explícitamente, y más hegemónica\*. La tendencia geopolítica neoconservadora es similar a la política aislacionista en un aspecto fundamental: nunca se cede soberanía. Falta por ver qué dirección en política exterior tomará el nuevo presidente Barack Obama.

\*LIEVEN, Anatol, *America Right or Wrong: an Anatomy of American Nationalism*, Oxford University Press, New York NY, 2004.

simple razón de que los problemas globales pasan a ser gestionados a un nivel global —aunque apoyados por actores regionales, nacionales y locales—, en lo que comúnmente se suele denominar como gobernanza multinivel en un orden mundial multilateral. Exploremos entonces las posibilidades de una gobernanza global y regional considerando quiénes son hoy las principales potencias y aquellas que están emergiendo.

En la última década, el intento más ambicioso de dar forma a un orden mundial ha estado dirigido por EEUU, aunque dicha voluntad no es nueva. EEUU siempre tuvo la costumbre de aplicar políticas y soluciones

<sup>9</sup> N.d.T. Término que se suele utilizar para explicar las relaciones entre los estados europeos en la llamada "época de la Restauración" (1815-1830). Puede verse el trabajo clásico de HOBBSAWN, Eric J., *La era de la revolución (1789-1848)*, Crítica, Barcelona, 2011 (1ª ed. 1962); o el más sintético de CORTÉS, Carmen, *Restauración y primeras oleadas revolucionarias (1815-1830)*, Akal, Madrid, 1984.

<sup>10</sup> CERNY, Philip G., "Neomedievalism, civil war and the new security dilemma: globalization as durable disorder", en *Civil Wars*, Vol. I, n. 1, 1998, pp. 36-64.

multilaterales, pero solo si éstas coincidían con su "interés nacional"; siguiendo esta misma doctrina, dicho interés debe ser consolidado, en primer lugar, a través de un "poder duro", cuyas dimensiones, hoy día, son espectaculares. Según Chalmers Johnson, "una vasta red de bases militares en todos los continentes a excepción de la Antártica constituye, en realidad, una forma de imperio"<sup>11</sup>.

La dinámica neoconservadora y unipolar de la era Bush fue descrita a menudo como "imperialismo", un concepto casi olvidado y merecedor de nuevas miradas e interpretaciones. Debatimos su significado original en el capítulo 4<sup>12</sup>. Actualmente este concepto es utilizado en un sentido tanto peyorativo, como positivo. Asimismo, se vienen haciendo esfuerzos académicos importantes con el fin de establecer una comprensión seria de este concepto, diferenciando entre "imperio", "imperial", "imperialista" e "Imperio"<sup>13</sup>. Para algunos autores, "imperial" es un fenómeno posmoderno; para otros, un concepto híbrido a medio camino entre moderno y posmoderno y que puede calificarse como "neowestfalianismo". En este sentido, una definición de imperialismo neowestfaliano debería, al menos, contener una relación unilateral y sistémica, de corte coercitivo y de explotación, de una gran potencia para con el mundo externo, que ésta ve como simples objetos o medios para la acción política y militar. No obstante, la mayoría de los analistas acaban señalando hacia la cuestión del "sobrestiramiento imperial"<sup>14</sup>. Esto es, un orden mundial imperial de esta fragilidad acabaría, tarde o temprano, por recluir.

La idea de un "imperio" posmoderno<sup>15</sup>, es completamente diferente, ya que supone el fin de los imperialismos tradicionales de la era westfaliana. Este "Imperio" se basa en la globalidad y las redes. No obstante, varios autores insisten en que EEUU sigue constituyendo el imperio dominante —si bien ya no el hegemónico—. El modelo estadounidense, entonces, podría ser descrito como neowestfaliano, en el sentido en que mantiene la lógica westfaliana dentro de una era poswestfaliana, mientras que el modelo europeo se asemejaría más bien a uno de carácter posnacional. Si bien la política exterior de la UE está también determinada por sus intereses, en el caso europeo no existe un interés nacional unificado, sino más bien un interés acordado en base a la singularidad del propio proceso de integración. Volveremos más adelante a esta cuestión. Por su parte, la aproximación de EEUU al regionalismo siempre ha estado subordinada al interés nacional y nunca ha sido un fin en sí mismo. Algo que se puede ver con facilidad, por ejemplo, en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en sus siglas en inglés), la APEC o en el apoyo a la cooperación regional en el sureste de Asia. Los tres casos pueden ser explicados a través de intereses nacionales específicos: la NAFTA fue un elemento de política globalista; APEC se trató de un instrumento para el control hegemónico en la zona Asia-Pacífico; y el apoyo a la cooperación regional

<sup>11</sup> JOHNSON, Chalmers, *The Sorrows of Empire*, Henry Holt and Company, New York NY, 2004, p. 1 (hay una traducción española: *Las amenazas del Imperio: militarismo, secretismo y el fin de la república*, Crítica, Barcelona, 2004).

<sup>12</sup> BURBACH, Roger y TARBELL, Jim, *Imperial Overstretch*, Zed Books, London, 2004; FALK, Richard, *Declining World Order*, Routledge, London, 2004; HENTZ, James J. (ed.), *The Obligation of Empire*, University Press of Kentucky, Lexington KY, 2004; JOHNSON, Chalmers: *The Sorrows... op. cit.*

<sup>13</sup> MÜNCKLER, Herfried, *Empires*, Polity Press, Cambridge, 2007.

<sup>14</sup> KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Random House, New York NY, 1987.

<sup>15</sup> HARDT, Michael y NEGRI, Antonio, *Empire*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2000 (hay una traducción española: *Imperio*, Paidós, Barcelona, 2006).

en el sureste asiático estuvo motivado por la lucha antiterrorista. Por tanto, EEUU, a pesar de su escepticismo, "ha cedido ante el regionalismo"<sup>16</sup> con el fin de perseguir intereses nacionales tales como la apertura de una zona de libre comercio o el control geopolítico. No obstante, nos encontramos ante un regionalismo particular, muy diferente del orden mundial de carácter interregional que propone el modelo de la UE.

## 2.2. La promesa del interregionalismo

La Unión Europea se encuentra inmersa en un proceso de construcción de relaciones interregionales con todas las regiones mundiales. El propósito general de este interregionalismo reside en poder convertir a los espacios ajenos a Europa —esto es, al resto del mundo— en más estables y predecibles. La importancia de este experimento radica en que, a través de la intersubjetividad y el aprendizaje mutuo, las instituciones transregionales pueden ser capaces de afianzar la perspectiva de civilizaciones regionales coexistentes y compatibles, a través del multilateralismo y del multiregionalismo<sup>17</sup>. Ciertamente, se puede incluso argumentar que el modelo de integración europeo, gracias a la gran atención que presta al papel de las instituciones en el propio proceso de integración y a la importancia que concede a las relaciones interregionales institucionalizadas, representa un orden mundial en potencia. En contraste a éste, la corriente política predominante en la actualidad es el unilateralismo estadounidense, que contradice los principios básicos de la política exterior de la UE.

Las implicaciones del interregionalismo a corto plazo pueden determinarse a partir del ensayo que supuso ASEM (Reunión Asia Europa). Como mostró este proceso, la institucionalización de las relaciones interregionales es bastante lenta y suele verse afectada por los cambios repentinos en el entorno geopolítico. Pero ASEM es solo un ejemplo. Latinoamérica forma parte del extenso continente americano, donde la hegemonía de EEUU representa uno de los principales obstáculos para una cooperación regional legítima, amplia y completa. Algo inadmisibles a los ojos de Estados Unidos, que apuesta por la diplomacia bilateral o, en todo caso, por un regionalismo débil (Asociación de Estados Americanos (OAS), Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Sudamérica, por su parte, y como respuesta, se está organizando en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En ambos casos, las regiones procuran madurar con el fin de responder adecuadamente a los desafíos globales.

Por tanto, las regiones no son algo predefinido o fijo. El regionalismo en términos de seguridad y desarrollo es importante para mejorar la capacidad de acción de las regiones periféricas o en desarrollo. Por lo primero se entienden los intentos de los estados o de otros actores en un área geográfica determinada —una región en ciernes— para transformar un complejo de seguridad, con relaciones inter e intraestatales conflictivas, en una comunidad de seguridad, con relaciones exteriores cooperativas (interregionales) y pacíficas a nivel interno (intrarregional). Por lo segundo se entienden esfuerzos coordinados de un grupo de países dentro de una región geográfica con el fin de aprovechar y afianzar las complementariedades económicas de las unidades políticas constituyentes así como la capacidad productiva del

<sup>16</sup> TELÒ, Mario, *Europe: a Civilian Power?* Palgrave, Basingstoke, 2006, p. 129.

<sup>17</sup> HETTNE, Björn: "Regional governance and world order: lessons from ASEM", ponencia para la congreso *East Asia and Europe: Experiments with Region Building*, French Institute of International Relations, Paris, 1-3 Octubre de 2003.

conjunto de la economía regional.

La UE se ha relacionado con su mundo externo de una forma diferente a cómo podría haber hecho un gran poder tradicional, simplemente motivado por intereses geopolíticos. Esto se debe a que el "poder civil" empleado en la misma construcción de la UE está siendo proyectado en sus relaciones exteriores como el modelo predilecto de orden mundial<sup>18</sup>. Se suele argumentar que el significado mismo de "Europa" radica en la inexistencia de una frontera clara entre lo interno y lo externo. Ciertamente, Europa intenta moldear el orden mundial a través de la inclusividad, tratando lo externo como si fuese interno. Una innovación política que marca un punto de inflexión respecto al realismo político tradicional, un marco conceptual que, de hecho, también nació en Europa. Sin embargo, la inclusividad tiene un coste. Cada ampliación implica nuevos vecinos en la comunidad, entendida ésta en términos de seguridad, por lo que necesita una nueva estabilización. Por tanto, la ampliación resuelve un determinado problema de seguridad mediante su interiorización, al mismo tiempo que transforma el complejo problemático de la seguridad. En este sentido, el secreto que se esconde detrás del éxito de la UE reside en su poder transformador: invitar al otro a convertirse en socio, en vez de imponer la voluntad propia. Lo que se amplía no es "Europa", sino un determinado sistema político y económico o, incluso, una comunidad de valores<sup>19</sup>. Algunos llamarían a esto imperialismo de tipo blando ("soft imperialism")<sup>20</sup>. Está claro que las políticas han fallado en infundir confianza plena a los "socios" árabes, indios, latinoamericanos o africanos. Sin embargo, el resultado es, a pesar de todas las contradicciones, un modelo de gobernanza global con características distintivas propias y con el potencial de convertirse en un orden mundial caracterizado por una estructura regional horizontal, institucionalizada y multipolar, que coopera con un espíritu de multilateralismo. Tal orden mundial multilateral y regionalizado podría denominarse "multiregionalismo".

La naturaleza del enfoque del poder civil europeo en sus relaciones exteriores puede que se alcance a comprender mejor a través del papel que juega la política de desarrollo, o se supone que juega, en el total de los acuerdos de política exterior, incluida la política de seguridad. El enfoque estadounidense es bastante diferente al estar basado en una perspectiva de seguridad tradicional, con poco espacio para una política de desarrollo como un objetivo en sí mismo. En palabras de Francis Fukuyama: "el desarrollo siempre ha sido algo así como un hijo bastardo en la política exterior estadounidense"<sup>21</sup>. Aunque el modelo europeo no debe ser idealizado, la verdad es que se puede ver en el interregionalismo, entendido como una forma de gobernanza global, una de las formas más reguladas que la globalización puede tomar, y que deja espacio, por tanto, a un nuevo "gran compromiso". En comparación a una globalización dirigida por el mercado en un mundo westfaliano de naciones-estado, esta forma de gobernanza está más enraizada en el territorio; y, en contraste con el multilateralismo tradicional, es una relación plurilateral más exclusiva ya que el acceso a formaciones regionales

<sup>18</sup> TELÓ, Mario: *Europe...op. cit.*

<sup>19</sup> LEONARD, Mark, *Why Europe Will Run the Twenty-First Century*, Fourth Estate, London, 2005, p.110.

<sup>20</sup> HETTNE, Björn y SÖDERBAUM, Fredrik, "Civilian power or soft imperialism: the EU as global actor and the role of inter-regionalism" en *European Foreign Affairs Review* Vol. IV, n. 10, 2005, pp. 535-552.

<sup>21</sup> FUKUYAMA, Francis, *After the Neocons: America at the crossroads*, Profile Books, London, 2006, p. 139 (hay una traducción española: *América en la encrucijada. Democracia poder y herencia neoconservadora*, Ediciones B, Madrid, 2007).

está limitado por el principio de proximidad geográfica (plurilateralismo). El interregionalismo como orden mundial (por no hablar del multiregionalismo), es una tendencia a largo plazo, no lineal e incierta, a la que ciertamente se le presentarán obstáculos, el resultado de los cuales no podemos prever. El interregionalismo puede ir acompañado de principios multilaterales genuinos y conducir a un multilateralismo regional, o al "multirregionalismo". De todos modos, esta es una perspectiva a largo plazo, y todo dependerá de la fuerza del proyecto político de tomar el regionalismo como elemento clave en la reorganización del orden mundial<sup>22</sup>.

Este es, por tanto, el acercamiento europeo al orden mundial como actor regional y promotor del interregionalismo. Los acuerdos interregionales pueden ser débiles y contradictorios pero, al mismo tiempo, son un indicio de un interés y necesidad creciente de buscar formas más viables de interregionalismo. Un orden mundial regionalizado derivado de formaciones transregionales, aunque todavía embrionarias, supondría un desafío a la tendencia homogeneizadora de la globalización contemporánea. Y lo haría a través de la promoción de un orden mundial multipolar, o más bien multicéntrico, conformado por regiones independientes aunque no autárquicas, cada una ellas arraigada en civilizaciones históricas.

### 2.3. El ascenso del resto

En mi opinión, calificar el orden mundial de la posguerra fría como "unipolar" no es lo más adecuado ya que, en ese caso, la superpotencia que se mantuvo debería haber llenado el vacío de poder creado por el colapso del otro. Y como reflejó Irak, esto no ocurre de forma automática. Más bien al contrario, nuevas potencias emergentes están abriéndose camino. Hoy se puede decir que el momento unipolar pasó y que la era de la unipolaridad fue una fantasía. Nuevos vientos políticos emergen de la Casa Blanca.

Probablemente, el próximo orden mundial será multipolar. El proceso de multipolarización se ha denominado como "el ascenso del resto". Por "el resto" se entiende a los países BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Entre ellos, evidentemente, China se sitúa en cabeza, siempre y cuando no tenga que enfrentarse a problemas domésticos de importancia, lo cual es una posibilidad seria. De cualquier manera, simplemente por su tamaño, el éxito o fracaso de China tendrá un marcado impacto en el resto del mundo. Es la llamada Era Asiática Global.

La importancia de sus problemas internos (que están comenzando a externalizarse), hacen poco probable que China actúe con responsabilidad en sus relaciones exteriores. De un modo algo inquietante, esta falta de responsabilidad también caracteriza al resto de las potencias emergentes. India está cada vez más centrada en los conflictos regionales del sur de Asia. Y es que, hasta el momento, las viejas potencias han fracasado en dar ejemplo, EEUU mediante su unilateralismo y la UE por su falta de unidad. En este clima de cinismo y realismo político, se hace difícil juzgar a Rusia cuando, de un modo bastante directo, intenta restituir su posición imperial en su zona de influencia<sup>23</sup>. Nos encontramos ante un nuevo mundo con nuevas dimensiones de poder. Es un mundo que, debido a su desarrollo insostenible, se está convirtiendo en un espacio peligroso. Con nuevos actores en el horizonte, la cuestión de

<sup>22</sup> HETTNE, Björn *et al.*, (eds.) *Studies in the New Regionalism*, Vols. 1-5. Macmillan, London, 1999-2000.

<sup>23</sup> N. d. T. Expresión que comprende a las repúblicas resultantes de la disolución de la Unión Soviética.

su capacidad para influir en el mundo externo, denominada "actorness"<sup>24</sup> gana importancia.

El multilateralismo puede considerarse como lo opuesto al "imperialismo" o al "imperio". Un orden mundial multilateral que funcione bien requiere de un cierto grado de institucionalización que se oponga a la acción unilateral, soluciones bilaterales a corto plazo o a reacciones políticas y militares no suficientemente sopesadas que podrían empeorar una situación de seguridad ya de por sí sensible, como ocurrió en el Cáucaso en la crisis de julio de 2008.

El grado de orden en una determinada región o en el propio sistema internacional puede variar; las diferentes teorías de seguridad hablan de complejos de seguridad regional, anarquías, sociedades anárquicas, comunidades de seguridad regional, etc. Los modelos de seguridad regionales son completamente compatibles con el multilateralismo. De hecho, si se quiere que funcionen, requieren de éste.

Tras el 9/11, la posibilidad de un multilateralismo institucionalizado, de un régimen internacional basado en las premisas del derecho internacional y de una amplia participación de estados y de otros actores transnacionales, se presentó de manera aún más clara que en el contexto de la primera Guerra del Golfo. Pero todo fue una esperanza ilusoria. Por "falso multilateralismo" se entienden aquellas acciones políticas y militares disfrazadas de multilateralismo cuando, en realidad, son solamente una expresión de determinados intereses: unilateralismo, si una superpotencia o potencia regional actúa sola; plurilateralismo si es un grupo de grandes potencias; o regionalismo, si es un bloque geográficamente unido. La última opción, especialmente promocionada por la UE, cada vez tiene más peso en el orden mundial emergente.

## EL CONSENSO DE PEKÍN

China no es solo un país enorme sino que, debido a su éxito económico reciente, también es un modelo económico que se desmarca radicalmente del Consenso de Washington –al igual que del post Consenso, en cualquier caso. Es interesante ver cómo, bajo el gobierno de Mao (1949-76) China fue considerada por muchos teóricos del desarrollo como un modelo, un modelo que fracasó (véase el capítulo 6) pero que, después de treinta años de reformas comenzadas por Deng Xiaoping y continuadas por gobiernos sucesores (véase el capítulo 7), vuelve a captar su atención. De hecho, hoy día se habla del Consenso de Beijing, un concepto acuñado por Joshua Ramo y que implica un modelo distintivo chino centrado en priorizar la innovación, la calidad de vida y la autodeterminación\*. A pesar de haber sido llevados a cabo por el mismo estado comunista de partido único, el contenido de estos dos modelos no podría ser más diferente. El régimen maoísta socavó su posición debido a sus propios errores y deficiencias. Por su parte, el régimen actual podrá consolidarse en la medida en que su estrategia de desarrollo funcione, ya que nada tiene tanto éxito como el propio éxito. Sin embargo, el desarrollo también genera nuevos problemas. Las principales cuestiones aun por resolver, si se quiere asegurar su sostenibilidad, son fundamentalmente medioambientales y sociales: la carencia de agua potable y de aire limpio seguramente generen graves crisis sanitarias en el futuro; y el descontento tendrá lugar debido a los desplazamientos humanos causadas por las grandes transformaciones sociales –por ejemplo, la existencia en la actualidad de una población emigrante flotante de doscientos millones de personas sin raíces en ningún sitio—.

\*RAMO, Joshua C., *The Beijing Consensus*, Foreign Policy Centre, London, 2004.

<sup>24</sup> N.d.T. Entendemos por este término una suerte de "capacidad de agencia" de los estados o de las regiones entendidas como actores.

### 3. Desarrollo global

Desde la perspectiva del desarrollo global, todavía existe un profundo déficit de gobernanza: si bien lo económico se ha tornado en algo global, lo político sigue siendo, en esencia, nacional. El concepto de gobernanza global es en sí mismo el reconocimiento de la posibilidad de un orden sujeto a unas reglas, una refutación del modelo de anarquía en las relaciones internacionales, así como de la utopía de un mercado autorregulado. ¿Qué podría sustituir a estos dos elementos? Se necesita un nuevo gran compromiso. Tal compromiso debería traducirse en un marco para el desarrollo global que, en un mundo globalizado, es la única forma adecuada de desarrollo. La desterritorialización, implícita en el proceso de globalización impulsado por el mercado, al producir consecuencias sociales profundas, genera también fuerzas políticas que, con el fin de garantizar el control territorial, el desarrollo sostenible, la diversidad cultural y la seguridad humana, frenan y modifican el proceso de globalización. Para promover el desarrollo global, más que homogeneización cultural y polarización estructural, se necesita un diálogo entre civilizaciones, al nivel de las macrorregiones o las macroculturas. Dicho diálogo requeriría una base de poder razonablemente simétrica entre las civilizaciones de base regional; en vez de asimetría y polarización, la brecha entre las regiones debe ser acotada, y la estructura vertical del orden mundial horizontalizada a través del reforzamiento de las regiones periféricas más débiles y desarticuladas. Al mismo tiempo, es importante que las regiones empiecen a defender sus intereses a través de un cambio en la estructura de ventajas comparativas, en vez de adaptarse simplemente al presente modelo económico. Para lograr esto, es necesaria la construcción de instituciones transnacionales e interregionales.

La perspectiva liberal de la globalización, que todavía disfruta de una posición hegemónica, acentúa la influencia homogeneizante de las fuerzas de mercado hacia una sociedad abierta. Aunque muchos teóricos liberales están de acuerdo en que los mercados funcionan a través de marcos institucionales que pueden ser más o menos beneficiosos y eficientes, suelen tener una visión demasiado minimalista de la autoridad política. Las raíces de este pensamiento pueden encontrarse en la doctrina de la armonía de intereses, expresada en su forma clásica por Adam Smith. Fue de nuevo manifestada en la teoría del libre comercio, que se asocia a David Ricardo y, finalmente, recuperada en el trabajo de Hayek: "el principio rector de que una política de libertad para con el individuo es la única política progresiva, es tan cierto hoy como lo fue en el siglo XIX"<sup>25</sup>. El trasfondo histórico original de este posicionamiento se sitúa en los procesos de regulación mercantilista donde, consecuentemente, el "otro negativo" adquirió la forma de la planificación modernista (u otras formas de organización económica y social no asociadas al libre mercado).

De acuerdo con la tradición liberal, la finalidad del orden político es facilitar el libre movimiento de factores económicos. Algo visto como una condición no solo natural sino también como la más beneficiosa. El desmoronamiento del sistema socialista parecía confirmar el principio liberal de la evolución: lo "antinatural", tarde o temprano, es sustituido por lo "natural". Por lo tanto, un país que intente aislarse de las fuerzas del mercado internacional está condenado al estancamiento, como ilustra el caso de Corea del Norte. Las condiciones óptimas para una economía (y, por tanto, su forma definitiva) residen en el mercado global.

---

<sup>25</sup> HAYEK, Friedrich A., *The Road to Serfdom*, Routledge, London, 1944, p. 246 (hay una traducción española: *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 2005).

Cualquier otro tipo de arreglo, como los acuerdos comerciales regionales, es visto como una segunda mejor opción, aceptables siempre y cuando sirvan como punto de partida, y no como un obstáculo para la consecución del mercado mundial. Esta "amenaza proteccionista" y su eliminación ha sido una preocupación preeminente de las IFI durante las dos últimas décadas. El orden liberal, no obstante, no se puede desarrollar sin una intervención coercitiva (o incluso "shocks", como ha sugerido Naomi Klein<sup>26</sup>).

Para aquellos intelectuales más intervencionistas, interesados en el contenido del "segundo movimiento", es decir, en la politización de lo global, el proyecto liberal no es razonable; estas críticas entienden el sistema de mercado no regulado como análogo a la propia anarquía política. Muchos de los teóricos clásicos (conservadores o radicales) sostenían que la ideología liberal del mercado en constante expansión carecía de contenido ético. En este mismo sentido, la moralidad del sistema de mercado, de acuerdo con las críticas contemporáneas de la "hiperglobalización", solo puede ser salvaguardada a través de un cierto tipo de voluntad decidida y organizada, manifestada en una vuelta a "la política" o una "reinención de la política"<sup>27</sup>, por ejemplo en la forma de nuevos movimientos sociales y en un "nuevo multilateralismo"<sup>28</sup>. Este nuevo multilateralismo podría estar basado en un orden mundial regionalizado, aunque algún otro tipo de plurilateralismo sea más probable a corto plazo. Un modelo de orden político plurilateral fue testeado en el siglo XIX a través del sistema de equilibrio de poder. Fue denominado "Concierto de Europa" (véase capítulo 4). El acuerdo del Concierto estaba basado en consultas entre las grandes potencias, que reconocían su igualdad de estatus, acordaban proteger a los miembros del sistema de estados y, consecuentemente, prevenían alteraciones territoriales. El sistema era esencialmente conservador por lo que, a largo plazo, estaba destinado a ser socavado por la naturaleza cambiante de la propia realidad<sup>29</sup>. Henry Kissinger ha defendido la recreación de un nuevo "concierto" de poderes. Algo que no es sorprendente si tenemos en cuenta que desde un punto de vista realista, es el modelo que mejor funciona, al dejar el sistema de estados intacto. El concierto del siglo XIX fue un sistema regional, aunque actualmente inviable: "Nunca antes un orden mundial ha tenido que ser ensamblado desde tantas perspectivas diferentes, o a una escala tan global"<sup>30</sup>.

Desde que esta frase fue proferida, hemos visto lo que comúnmente ha sido denominado como "el ascenso del resto", "el segundo mundo" y los países BRICS. El ascenso de China en particular, analizado con anterioridad, es un fenómeno histórico mundial de

---

<sup>26</sup> KLEIN, Naomi, *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism*, Alfred A. Knopf, New York NY, 2007. (hay una traducción española: *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Paidós, Barcelona, 2007)

<sup>27</sup> BECK, Ulrich, *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*, Polity Press, Cambridge, 1997 (hay una traducción española: *La invención de lo político: para una teoría de la modernización*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2001).

<sup>28</sup> COX, Robert W, *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Palgrave Macmillan, London, 1997; "Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order" en *Review of International Studies* Vol. I, n. 25, 1999, pp. 3-28; Gills, Barry K (ed.), *Globalization and the Politics of Resistance*, Macmillan, London, 2000.

<sup>29</sup> JERVIS, Robert, "From balance to concert: a study of security cooperation" en OYE, Kenneth A (ed.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1986.

<sup>30</sup> KISSINGER, Henry: "The new world order" in CROCKER, Chester A. et al. (eds.), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 1996, p.180.

enormes consecuencias. Por tanto, la naturaleza de un gran compromiso es difícil de prever al tener que negociarse entre grandes potencias emergentes y otros actores internacionales con puntos de vista radicalmente opuestos. Atendiendo a lo expuesto, se plantea la cuestión clave del compromiso: ¿qué es el desarrollo en el siglo XXI?

La deriva unilateral en EEUU y el consecuente conflicto con Europa significaron el fin del consenso de Occidente. Aunque EEUU seguía centrado en cuestiones de seguridad, el consenso de Washington se fue transformando gradualmente en un post Consenso de Washington que suponía un mayor grado de flexibilidad en su aproximación al desarrollo. En Europa se optó por la "tercera vía" como ideología, basada en intervenciones moderadas en el mercado. Al mismo tiempo se hicieron intentos para reanimar a la ONU a través de reformas aunque sin mucho éxito. El orden mundial estaba en declive pero la ideología del globalismo se mantuvo vigente. Durante la década de los ochenta y de los noventa el desarrollo, de acuerdo con el Consenso de Washington, se había convertido, a grandes rasgos, en sinónimo de "globalización". A lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa el incremento de los conflictos sociales, el colapso de estados y las "nuevas guerras" coadyuvaban a que el desarrollo fuera, una vez más, visto como algo más complejo: había que aceptar que el problema de la pobreza mundial no se iba a resolver solo, y afrontar las preocupantes noticias sobre el inminente cambio climático como una realidad.

A comienzos del año 2000 se proclamaron, en una gran conferencia en la ONU, los Objetivos del Milenio para el Desarrollo. El desarrollo se ha convertido en un campo político de gran exigencia, definido por la Comisión Brundtland como "desarrollo sostenible", que "satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Esta definición tiene más de justicia intergeneracional que de qué tipo de desarrollo se desea. Además, a la dimensión ecológica se han añadido elementos económicos, sociales y políticos, así como un énfasis en la diversidad cultural. Este hecho convierte al concepto en una interpretación integral del desarrollo para la cual se necesitan adoptar enfoques interdisciplinarios. En cualquier caso, ya que nadie está interesado en un desarrollo insostenible, el concepto de desarrollo serviría perfectamente nuestros propósitos. Sin embargo, el concepto "sostenible" sigue siendo usado, especialmente en las ideas desarrollistas de la UE. La estrategia de la UE fue revisada y ratificada en 2005: "el desarrollo sostenible ofrece a la Unión Europea la visión positiva de una sociedad a largo plazo, más próspera y más justa, y que ofrece un medioambiente más limpio, seguro y sano. Una sociedad que nos da una mejor calidad vida (a nosotros), para nuestros hijos y para nuestros nietos<sup>31</sup>.

El carácter en tanto en cuanto retórico del enfoque de las relaciones exteriores europeas se puede atestiguar en el papel que juega —o que se pretende que juegue— la política de desarrollo en los acuerdos de política exterior. El principal objetivo dice ser la erradicación de la pobreza, definida en términos multidimensionales, lo que atribuye a la lucha contra la pobreza la misma prioridad que al desarrollo. El desarrollo está profundamente relacionado con la seguridad por lo que la prevención de conflictos es otro objetivo importante. La

<sup>31</sup> Unión Europea, "El consenso europeo sobre desarrollo", Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea (Diario Oficial C 46 de 24-2-2006).

coherencia (entre los objetivos de desarrollo global) y la consistencia (entre los actores europeos) son por tanto esenciales. Además, la UE manifiesta un fuerte compromiso con el “multilateralismo efectivo”, y la integración regional es vista como un medio importante para el desarrollo. El multilateralismo se ve como compatible con el interregionalismo: la contribución europea al orden mundial.

El desarrollo global, un concepto central en la ONU (también en la nueva política de desarrollo sueca) constituye también una amplia área política que incorpora diversos temas: cooperación económica y de mercado; cooperación al desarrollo; política exterior y de seguridad, enfocada hacia la resolución de conflictos, y políticas de medioambiente centradas en la biodiversidad y el cambio climático. Las tres primeras cuestiones son consideradas a menudo como el triángulo de las políticas de desarrollo<sup>32</sup>. Desde fechas recientes, y como se comentó anteriormente, se ha comenzado a contemplar el cambio climático como un factor crucial que afecta a las perspectivas de desarrollo en todo el mundo, pero particularmente a las regiones más pobres. El desarrollo global implica que los estándares aplicados en la mayoría de sistemas domésticos son también tomados como normas en el sistema internacional. La dimensión cualitativa de la gobernanza global, que integra valores humanos básicos es, en mi opinión, la esencia del desarrollo global. La definición es por tanto normativa. Para hacerlo lo más políticamente relevante y operacional posible, podemos tomar la Declaración del Milenio de septiembre de 2000 como un punto de partida. La Declaración (véase el recuadro, más abajo), fue un punto de inflexión en el derecho internacional y el multilateralismo. También fue una declaración de lealtad hacia la ONU —y al principio del multilateralismo—. La aceptación que logró fue excepcionalmente

### LOS VALORES DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO

En la Cumbre del Milenio en septiembre del año 2000, la mayor reunión de líderes mundiales de la historia, se firmó la Declaración del Milenio de la ONU, estableciendo ocho objetivos con fecha límite el año 2015 y que se dieron a conocer como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): erradicar la pobreza y el hambre; educación primaria universal; igualdad de género; mejorar la salud infantil y la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medioambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Los ODM constituyen gran parte de la sustancia de lo que hoy día se conoce como “Estudios del Desarrollo”. Lo que es más interesante en el contexto de la teoría del desarrollo es que los Objetivos del Milenio estaban basados en valores fundamentales como libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida. Merece la pena recordar que el primero de estos valores fue también un concepto clave en el discurso que comenzaba a instalarse en el siglo XVIII sobre el progreso —en el trabajo de Condorcet, por ejemplo—. Asimismo, es interesante recalcar que la libertad se vuelve a alzar como un componente importante en el pensamiento sobre el desarrollo de hoy día, como ejemplifica la influyente tesis de Amartya Sen sobre el “desarrollo como libertad”\*. La libertad es un concepto complejo que significa a la vez “libertad de” (negativo) y “libertad para” (positivo), como desarrolló Isaiah Berlin en su trabajo clásico: Cuatro ensayos sobre la libertad (1969)\*\*.

\*SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999 (hay una traducción española: Desarrollo y libertad, Editorial Planeta, Barcelona, 2000).

\*\*BERLIN, Isaiah, *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford, 1969 (hay una traducción española: Cuatro ensayos sobre la libertad, Alianza Universidad, Barcelona, 1988).

<sup>32</sup> ROSAMOND, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave, Basingstoke, 2000.

alta: 150 países participaron en la conferencia de la ONU.

Igual que la idea de desarrollo en un contexto nacional, el desarrollo global puede hacer referencia tanto a cambios cuantitativos como estructurales. El desarrollo global, en términos estructurales en vez de instrumentales, requiere de un reforzamiento ulterior de la dimensión social de bienestar del orden mundial de bienestar —el aporte de bienes públicos globales—. Definido de esta forma, el desarrollo global significaría que los baremos aplicados en la mayoría de sistemas domésticos también están siendo usados cada vez más como normas en el sistema internacional. Por tanto, la crisis del orden mundial enfatiza no solo la necesidad de una regulación financiera, sino también de políticas sociales, de seguridad y medioambientales (climáticas) globales.

En los términos del marco teórico desarrollados en el Capítulo 1, la balanza estado-mercado parece que se está inclinando hacia un polo intervencionista, al mismo tiempo que el sistema de valores parece tender a adoptar alguna de las ideas alternativas más constructivas acerca de la forma de vida sostenible. En la coyuntura actual es arriesgado caer en predicciones. Sin embargo, la no intervención seguramente conllevará más caos, como se ha podido observar en el malestar popular expresado a lo largo y ancho del globo. Volver al mismo estado de cosas significaría una continuación de la insostenibilidad a largo plazo y, por tanto, a nuevos desajustes y crisis, ya que el crecimiento económico basado en la deuda no puede asegurar la estabilidad política (la trampa china). La crisis actual conlleva un gran riesgo pero también una oportunidad para ir más allá de una recuperación neokeynesiana y para poner en primer plano las necesidades humanas en vez de la mera codicia. Dejar pasar esta oportunidad podría suponer el verdadero fin del desarrollo. No obstante, como se recalcó con anterioridad, un cambio cualitativo requiere tanto la lucha política como la discursiva. ●

# ¿Cómo van las negociaciones de la agenda de desarrollo post-2015?

## ENTREVISTA A PABLO MARTÍNEZ OSÉS\*

Pablo Martínez tiene una dilatada trayectoria como activista en cuestiones de desarrollo y cooperación en España, participando desde los inicios en las movilizaciones sobre estas problemáticas y habiendo formado parte en distintos periodos del Consejo de Cooperación (1996-1998/2002-2004).

Desde 2006 coordina la "Plataforma 2015 y más", espacio que reúne a varias de las principales ONGD del país, y desde la cual se ha apostado en los últimos años por profundizar en el análisis de las problemáticas de desarrollo desde planteamientos que tratan de aunar una perspectiva crítica y transformadora con propuestas factibles y eficaces.

Además de haber asistido a múltiples encuentros internacionales en los que se discuten cuestiones de desarrollo, en los últimos años ha estado presente en las Asambleas de Naciones Unidas en las que se está negociando la agenda post-2015, ha sido testigo de cómo han ido evolucionando dichas negociaciones y sabe de primera mano en qué momento se encuentran.

Por lo tanto, siendo una persona que combina una mirada académica con el conocimiento de la política en todos sus niveles y desde distintas esferas, desde la Revista de Relaciones Internacionales nos hemos puesto en contacto con él para tratar de profundizar en la temática que orienta y motiva este número.

**Pregunta:** Desde la perspectiva de una persona que ya estaba vinculado a las demandas de lucha contra la pobreza antes de la Cumbre del Milenio que impulsó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ¿cuál es tu valoración de lo que ha supuesto esta agenda para el sistema internacional de cooperación al desarrollo después de casi 15 años?

**Respuesta:** Cuando se habla de hacer un balance de los ODM hay que distinguir tres esferas: una que se correspondería con la perspectiva más institucionalista, relacionada con el cumplimiento o no de los indicadores de cada una de las metas; una segunda perspectiva, que yo creo que es pertinente en este momento, que tendría que ver con la construcción de los ODM, del proceso de debate y de negociación que están implícitos, teniendo en cuenta además que los ODM no se dan en una negociación cerrada en el momento de su aprobación sino que sufren varias modificaciones importantes de forma muy clara hasta 2005, y que en este sentido constituyen una agenda viva, para ampliar su agenda y sus propias capacidades de

\* Pablo  
**MARTÍNEZ  
OSÉS,**

Coordinador de la  
Plataforma 2015  
y más.

**Entrevista  
realizada por:**

Francisco J.  
VERDES-  
MONTENEGRO.

implementación. Y una tercera perspectiva que sería el análisis en cuanto a agenda, es decir, la influencia de que es capaz ese acuerdo intergubernamental al máximo nivel, analizando su capacidad para influir o para movilizar políticas vinculadas con su propio contenido. Son tres niveles que conviene analizar por separado pero que es necesario contemplar a la hora de hacer un balance.

Dicho de forma muy rápida con respecto a los ODM, en cuanto al cumplimiento de las metas, es imprescindible introducir todas las salvedades del discurso institucional que proceden del análisis del caso de China, discutir cómo se está haciendo también el establecimiento del propio umbral de pobreza, ver la cantidad de población que vive con menos de 2\$ diarios, para tener una visión más realista de la situación. Y luego como conclusiones generales yo diría dos:

La primera sería que, probablemente, en los libros de texto de dentro de 150 años, cuando se estudie este periodo, no se mencionarán los ODM como fuente inspiradora de cambios y transformaciones relevantes pero sí es probable que se hable de las dos o tres décadas en las que China, por la cantidad de personas que aporta, dejó de ser una sociedad con características socioeconómicas medievales, pasando a constituirse como una sociedad moderna o pre moderna. Este es el cambio real que poco tiene que ver con los ODM.

Y la segunda de las cuestiones que conviene tener en cuenta, es algo que en los informes del PNUD se subraya de forma bastante clara, que en regiones donde se han podido ver transformaciones reales, en términos de erradicación de la pobreza extrema u otros avances, de acceso a servicios públicos, hay dos constantes comunes: una es movilización de políticas nacionales, explícitamente destinadas al acceso a la educación, el acceso a la salud o el empoderamiento de la mujer, combinadas con acuerdos internacionales que han viabilizado desde el punto de vista económico esa movilización de recursos nacionales. Los informes tienen ampliamente documentadas las experiencias multilaterales de conversión de deuda aplicadas a países endeudados como Mozambique, Tanzania o Ecuador, o la situación de las mujeres en Ruanda, ampliamente difundida desde Naciones Unidas tras un quinquenio de políticas activas. Creo que esas dos constantes se dan cuando hay una mejora evidente de las condiciones de vida.

Con respecto al segundo nivel, creo que es interesante ahora cuando ya llevamos dos años largos de proceso de diálogo o debate sobre la nueva agenda que sustituirá a los ODM. Creo que hay cosas que se aprendieron de la Declaración del Milenio y el acuerdo sobre los objetivos constituyó un trabajo de arriba a abajo. Su germen es el informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de 1996<sup>1</sup>, que es una respuesta bastante clara por parte de los donantes a las demandas constituidas en las cumbres mundiales de los noventa, que tratan de asumir una serie de metas concretas, rebajando muchas de ellas respecto de la conceptualización de las propuestas, como por ejemplo sustituir el enfoque de mortalidad materna por el enfoque más amplio de los derechos sexuales y reproductivos. Pero es una agenda que viene desde arriba hacia abajo. Una con la que los donantes tratan de legitimar

---

<sup>1</sup> Véase OCDE-CAD, "Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation", OCDE-CAD, mayo 1996. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>

la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) acabada la bipolaridad y la creciente necesidad de responder a los enfoques antiglobalización o de demandas por las consecuencias que en términos de desarrollo o de calidad de vida tiene la globalización. Ese es el germen de los ODM, y se aprueban sin un debate o conocimiento de los autores. Hasta que se celebra la cumbre de Monterrey ni si quiera en sectores muy especializados se tiene una noción clara de esta agenda. Creo que lo que se ha aprendido en estos años es una muestra clara de de las dificultades que hubo para legitimar los ODM, y la posibilidad de generar espacios y poder debatir con carácter previo para que haya un grado más amplio de apropiación.

Otro elemento también relevante que hay que tener sobre el proceso de construcción de la agenda, del que se ha aprendido menos hasta ahora, aunque hay que verlo, es sobre la negociación intergubernamental. Por la propia constitución de Naciones Unidas (NNUU) el acuerdo tiene que ser intergubernamental. Casi no hay papeles sobre cómo fueron las negociaciones de los ODM, y sólo años después se supo algo. Sabemos por ejemplo que en el año 2000 el objetivo 8 se incorporó más tarde. Luego hubo noticias sobre todo por parte de Latinoamérica, y con la incorporación de los gobiernos progresistas que le dieron importancia al hecho de introducir indicadores de renta que se cruzaran con otros indicadores por quintiles. Lo mismo sucedió con los indicadores de género porque para algunas corrientes feministas y más preocupadas por la cuestión de la desigualdad de género global casi era un insulto lo que se había aprobado. Pero no hubo mucha transparencia a ese respecto.

La tercera cuestión es el mayor o menor grado de influencia de la agenda a la hora de movilizar políticas y recursos, es la gran asignatura pendiente. Muchas veces se ha interpretado la insuficiencia del objetivo octavo para recoger esa idea, otras versiones consideran que es inherente a la propia construcción de la agenda y que se está reiterando en estas negociaciones una vez más. En aras de un hipotético consenso se apuesta por proporcionar al acuerdo un marcado carácter técnico y se discuten sobre esos términos, pudiendo caer en una agenda como sucedió con los ODM con indicadores y metas pero sin ninguna prescripción política. Se evita la discusión política en aras de la construcción del consenso. El hecho de que se evite la dimensión política es la prueba de la inmovilidad o incapacidad de la agenda para influir sobre esas mismas políticas, algo que no es tan extraño en la política internacional. Vivimos con acuerdos tácitos o explícitos en muchos ámbitos de la política internacional que no logra evitar comportamientos *free rider*. Pero en el ámbito financiero o en el propio ámbito de producción sí se dan acuerdos prescriptivos que establecen metas y sugieren a los gobiernos cuáles son las políticas adecuadas. En el caso de la agenda hay resistencias muy fuertes para evitar este tipo de prescripciones.

**P.:** Tras tu participación en distintos encuentros de Naciones Unidas en los cuales se está negociando la agenda post-2015 que debe dar continuidad a los ODM, ¿cómo ves a día de hoy estas negociaciones y qué podemos esperar de ellas ahora mismo?

**R.:** En este sentido, hasta ahora el Secretario General de NNUU ha fallado con respecto a sus propios propósitos. En primer lugar anunció que después de la asamblea del año 2013 la Organización de Naciones Unidas iniciaría la negociación y el diálogo intergubernamental para la construcción de la agenda, pero tuvo que posponerlo un año porque no tenía la hoja de ruta que habían demandado los países para iniciar ese diálogo. En 2014 con la publicación

del informe de síntesis se ha abierto la negociación, pero seguimos sin una hoja de ruta que sirva con claridad para establecer cuáles son los elementos de discusión.

Es interesante que, como resultado de la Cumbre de Río+20 se constituye el grupo abierto de trabajo —Open *working group*—, de naturaleza intergubernamental, y en su diseño se propone establecer una hoja de ruta para las negociaciones. Lo que en realidad ha sucedido es que los países han acudido sin exponer con claridad cuáles son sus posiciones previas sobre los asuntos más conflictivos, si es que las tenían. En realidad los países se han limitado a reaccionar cuando en la sala se constataba una mayoría que podía afectar sus intereses. Por ejemplo España participaba en esas sesiones al mismo tiempo que se reunía con actores aquí para tratar de fijar una postura. A día de hoy seguimos sin saber cuáles son líneas rojas ante una negociación. Lo que pasa en España es extensible a todos los países, aunque España no será un país relevante con gran influencia en las negociaciones.

Creo que esta no existencia de discusión o negociación intergubernamental de forma explícita se va a reiterar, y eso quiere decir que el núcleo de las negociaciones probablemente no va a ser transparente ni taquigrafiado. Ni los actores de la sociedad civil ni otros actores van a tener un acceso equitativo ni transparente.

Desde la Secretaría General de NNUU ha habido interés, y con acierto se ha puesto hincapié en vincular la agenda de desarrollo sostenible y la agenda post-2015. Ha habido muchos esfuerzos en ese sentido pero creo que los esfuerzos no han sido suficientes. Lo demuestra el hecho de que estemos en el año 2015 y existan tres cumbres que van a culminar o pretenden culminar tres procesos sin que todavía esté claro cómo se van a articular. Por ejemplo, la agenda de desarrollo que se negociará en la Asamblea General de septiembre tendrá que esperar a la cumbre de diciembre en París para saber si habrá acuerdo sobre emisiones del grupo de cambio climático. Con la importancia que tiene saber cómo se implementará el cambio que acabe con el *business as usual*, reconocido como necesario por todos los informes, y transitar a modelos más sostenibles y ecológicos.

Lo mismo sucede con la parte que se ocupa de los medios de implementación, que está estrechamente relacionada con la financiación para el desarrollo y que se discutirá en la Cumbre de Addis Abeba en julio. Debería preparar el terreno para abordar cuestiones que están mencionadas en la agenda pero no resueltas, es decir los ODS, que son el punto de partida que el Secretario General ha puesto en su informe de síntesis. Cuestiones como el acuerdo sobre intercambio de información, regulaciones financieras, lucha contra grupos ilícitos, etc. Pero también la generación de espacios para poder actuar en las políticas nacionales. Desde la Cumbre de Monterrey en 2002 hasta la actualidad, el primer gran punto es la movilización de recursos domésticos. Y para ello todo el mundo reconoce que lo que hace falta es crear espacio fiscal. Hace falta acción colectiva en ese aspecto. De la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) ni hablemos, dado que sólo hay dos o tres propuestas muy concretas por parte del Secretario General en su Informe de Síntesis<sup>2</sup>, como por ejemplo que la AOD de los donantes alcance el 0,7% en 2015 —y al menos el 0,15% para PMA (Países Menos Avanzados)—.

<sup>2</sup> NACIONES UNIDAS, "El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015", A/69/700, 4 de diciembre de 2014.

Hay que reconocer una cosa: ni los ODS ni el informe de síntesis recogen la actual discusión sobre el sistema internacional de ayuda, sobre la revisión y nueva contabilidad de la AOD, esa redefinición de la AOD, ya denominada "*Total Official Support for Development (TOSD)*". Hay modificaciones parciales sobre la forma de establecer la concesionalidad anunciadas por el CAD para 2015 que pueden alterar la condicionalidad de los préstamos, y en un contexto de creciente financiarización de la ayuda puede ser una zanahoria muy importante, pudiendo en ese sentido el sistema contribuir a lo contrario que demanda la agenda. Esta cuestión no la aborda el Secretario General, ni si quiera la menciona de pasada, y es un punto central que se tiene que abordar en lo que respecta a la financiación del desarrollo.

**P.:** ¿Qué opinión te merece la propuesta de los ODS como tal?

**R.:** Son mejores que otras propuestas que había sobre la mesa con anterioridad, como el informe de personas eminentes dirigido por Homi Kharas de 2013<sup>3</sup>. Es mejor ya que, en mi opinión, reconoce mejor los intereses de desarrollo, y se aleja algo de una reidentificación de crecimiento económico y desarrollo.

Hay cosas buenas, se reconoce claramente el tema del acceso universal, o la necesidad de proporcionar margen fiscal a los países y la idea de responsabilidad compartida; y hay unos cuantos más que no están mal recogidos. Pero en mi opinión hace falta ver en qué medida estos objetivos van a ser capaces de movilizar recursos internos.

Además hay dos aspectos que me preocupan: está lejos de ser una agenda de sostenibilidad, lejos de ni si quiera iniciar un tránsito hacia modelos de desarrollo universalizables, ya que el actual no lo es. Y el segundo de los elementos, que está relacionado, es que la idea de bienestar está excesivamente vinculada a la idea de riqueza monetaria. De desarrollo en términos de crecimiento del PIB. Esa lógica sigue impidiendo que haya acuerdos realistas sobre el modelo de desarrollo.

En este sentido sigue vigente una de las gigantescas paradojas de nuestros días que se evidencia claramente en estas reuniones y declaraciones. El sector privado está siendo un actor muy activo, con la idea de subrayar que el articulador principal del desarrollo es el fortalecimiento del sector privado, hasta el punto de que hay textos de este propio sector que subrayan cómo la clave para romper las limitaciones ecológicas es la innovación tecnológica. La paradoja es que por un lado este sector se ve crucial pero, sin embargo, no se asume la responsabilidad ni las consecuencias del impacto. Es como si dijeran, soy el principal responsable del desarrollo pero nadie me puede hacer responsable del impacto que mis actos tengan sobre el desarrollo. Creo que los ODS todavía están prisioneros de esta paradoja y la lógica del crecimiento identificado como desarrollo. Sin embargo, hay que decrecer no en un sentido de una apuesta esencialista. Es evidente que hay que desinvertir no sólo en emisiones de CO<sub>2</sub>, también en consumo, en exportaciones, en kilómetros recorridos por los

---

<sup>3</sup> NACIONES UNIDAS, "A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development", *Informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*, Naciones Unidas, Nueva York, 2013. Disponible en: [http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP\\_P2015\\_Report.pdf](http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf)

bienes y servicios. El espacio fiscal que están solicitando los países es para eso. Los ODS están alejados de esa visión, y no por falta de análisis ni de información contrastada.

**P.:** ¿En qué medida hay intercambio de información, diálogo y debate entre lo que se está discutiendo en las negociaciones de Río+20 sobre reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, por un lado, y en la de los ODS, por otro?

**R.:** Es difícil saberlo por los dos lados. Del lado de los ODS, lo que sucede es que una estructura de diálogo intergubernamental se superpone y ha hecho que muchos países modificaran sus responsables políticos. Para muchos países el seguimiento de las negociaciones de Río+20 las hacen los responsables de medioambiente, sin embargo, el trabajo de los ODS en el *Open Working Group* lo asumían los responsables de cooperación.

En la Cumbre de cambio climático que hubo en Lima, no hay mucha conexión con temas de desarrollo, lo que supone un riesgo para la propia agenda. En este sentido, hay actores que deberían haber jugado un papel esencial, como por ejemplo la UE por su visión, que aporta un carácter normativo a las discusiones.

**P.:** Precisamente, hablando de la UE, ha sido un actor importante en cuestiones de desarrollo en las últimas décadas, tanto como donante como a la hora de influir en la agenda como *rule-maker* (con capacidad de establecer las reglas de juego). ¿Cómo está afectando la crisis que sufre la UE tanto a nivel interno como en sus relaciones exteriores? Y en relación a ello, ¿cómo valoras la contribución de la UE en las negociaciones hasta el momento?

**R.:** Como decía, la UE no ha jugado el papel que se esperaba de ella y ha tenido, como dice Sanahuja una "irrelevancia autoinfligida"<sup>4</sup> y en este ámbito ha sido un ejemplo claro. Sin embargo, teniendo en cuenta la postura actual de la UE uno incluso diría que menos mal. He tenido ocasión de asistir en dos ocasiones a reuniones con el ex Comisario de Desarrollo, Andris Piebalgs, en encuentros con la sociedad civil, y su visión del desarrollo es la de la competitividad, entendiendo que el principal papel lo cumple el sector privado. Muy alejada de las posiciones nucleares de Naciones Unidas. Un comisariado que prácticamente ha supeditado las políticas de desarrollo a las políticas orientadas a facilitar las exportaciones, lo que ha ayudado a legitimar políticas de algunos países miembro, que han confundido los intereses de sus políticas de internacionalización de sus empresas con sus políticas de desarrollo.

Por un lado hay un problema de carácter estructural en el seno de la UE que afecta a la relevancia que se le supone a la UE en términos presupuestarios y políticos, y por otro lado un problema con la Comisión por una visión que está completamente fuera de juego.

Vamos a ver si eso cambia con la nueva Comisión, hay expectativas del nuevo papel que puede jugar el nuevo comisario, tanto de influencia hacia dentro de la propia Comisión para que los temas de desarrollo, derechos humanos y sostenibilidad ganen prominencia, en

---

<sup>4</sup> SANAHUJA, Jose. Antonio "Las cuatro crisis de la Unión Europea", Anuario CEIPAZ 2012-2013, CEIPAZ, Ed. Icaria, Madrid, 2013. Disponible en: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/4.J.sanahuja.pdf>

un contexto que sigue siendo igual de difícil para la UE. Pero probablemente en el contexto de construcción de la agenda igual ya es tarde. Veremos a ver...

**P.:** ¿Y en lo que respecta a España? ¿Cómo valoras su participación en el proceso de negociación?

**R.:** Hay un documento de posición. Es un documento extenso que trata de resumir parte de la doctrina internacional de desarrollo, tanto la que tiene cierta tradición como los elementos más recientes de esa doctrina. Lo hace de una forma bastante acrítica, y además en un momento en que tiene poca legitimidad internacional. Todos los actores y países saben lo que está pasando políticamente en España y en toda Europa. Por ello es difícil defender planteamientos que apuestan por el acceso universal a la sanidad al tiempo que se limita dicho acceso en el propio país. De la misma forma ha sucedido con los derechos sexuales y reproductivos fruto de la ley del aborto que se quiso aprobar por parte del gobierno, ya que en ese ámbito en los últimos años España había adquirido bastante prestigio y en la esfera internacional era incomprensible la vuelta atrás que supone la reforma legal. Con la retirada de la ley del aborto se apacigua un poco.

Uno de los elementos que algunos temíamos que no formara parte de la agenda, ahora creemos que ha entrado al menos a nivel de discurso, aunque otra cosa es que se consigan metas específicas. Me refiero al tema de la desigualdad de renta. De una forma u otra el tema de la desigualdad está adquiriendo más atención a nivel internacional. Sin embargo el gobierno español ha sido de las voces que han insistido en la importancia de las desigualdades horizontales y no tanto las verticales, cuando ambas son en realidad importantes y deben ser combatidas. En ello España sí ha sido un poco más coherente porque ha tratado de evitar que se abordara esta cuestión de las desigualdades de renta, ya que la reforma fiscal que aprobó en septiembre ha sido incluso denunciada por la Relatora sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos de Naciones Unidas, Magdalena Sepúlveda Carmona<sup>5</sup>.

**P.:** ¿En qué medida se ha tomado en consideración por parte del Gobierno del Partido Popular el punto de vista de las ONGD y la sociedad civil organizada? ¿Ha habido diálogo con la sociedad civil?

**R.:** Diálogo es mucho decir. Ha habido la organización de tres eventos públicos o semipúblicos porque se enviaban invitaciones personalizadas para participar en sesiones con mesas redondas y presentaciones con distintos expertos o profesionales. La primera fue en mayo de 2013 en Madrid, la segunda en marzo de 2014 en Salamanca y la tercera en septiembre de 2014 en el Congreso de Diputados, con la presentación del borrador del documento de posición. Los debates han sido en sesiones en las que, en el mejor de los casos, tienes la posibilidad de intervenir desde el público con una pregunta, si tienes la rapidez de hacerlo entre las dos o tres preguntas que caben.

No ha sido un documento estructurado, no ha sido un diálogo organizado en absoluto

---

<sup>5</sup> Para acceder a las declaraciones de la Relatora sobre la Pobreza Extrema y Derechos Humanos de NNUU, véase: <http://alianzacontralapobreza.org/la-reforma-fiscal-fomenta-la-desigualdad-y-viola-los-derechos-humanos/>

en el que se recogieran propuestas. Sí es cierto que algunas organizaciones o personas hemos realizado documentos con respecto al contenido de lo que se iba hablando y hemos tratado de influir en esas posiciones, pero lo que hayan tenido en cuenta es algo que no se sabe. Da la sensación que no mucho.

Y luego se vive con toda la paradoja que existe en el sistema de cooperación español en esta legislatura. Con responsables que se presentan como aislados del resto del gobierno, como si las decisiones políticas del conjunto del gobierno no fueran de su gobierno. Se han cargado toda la ayuda multilateral y aplazan pagos, y sin embargo organizan eventos en Naciones Unidas para presentar estos mismos fondos cuyos pagos han aplazado. Aparecen elementos aislados que hablan de derechos humanos, de solidaridad, de redistribución, de sostenibilidad, dentro de un Gobierno que no ha dado muestras de entender qué es todo ello. Esa paradoja es la que ha guiado el metadiscurso del gobierno. Así que no se puede decir mucho más ahí.

Creo que hasta hoy no ha habido ninguna discusión clara en el órgano consultivo, es decir, el Consejo de Cooperación. Ha habido una utilización de determinados espacios vinculados al consejo. El proceso se abrió con un encargo unilateral y no licitado ni concursado a un académico, que a su vez recurrió a una serie de expertos para hacer un primer documento que no recoge la diversidad de perspectivas en la academia, por lo que pasó sin pena ni gloria. El documento borrador con la posición puede estar ahora en proceso de discusión pero no ha habido un dictamen del Consejo de Cooperación. Con una lógica que oculta los elementos de decisión de un diálogo a los participantes. Unos y otros hemos legitimado espacios de participación o de diálogo, o de realización de aportaciones, pero no significa que haya habido ningún diálogo o ninguna construcción colectiva.

**P.:** ¿Qué rol están teniendo los países del Sur en estas negociaciones? Tanto los emergentes como los que se han denominado en el ámbito del desarrollo tradicionalmente como "países menos desarrollados".

**R.:** En muchísimos casos no sabemos las posiciones de los gobiernos. Cuando pensamos en gobiernos que van a tener influencia en la negociación final podemos pensar en China. Y por ejemplo en el caso de China, no sabemos con claridad qué opina. Tuvimos ocasión de preguntarle explícitamente a Homi Kharas qué opinaba en temas de financiación antes de que se publicara el informe y sólo pudo responder "pensamos que China dirá" o "hipotetizamos que la posición de China va a ser". Pero no hay mucha claridad al respecto. Y es un ejemplo claro de que no sabemos muy bien cuales van a ser las posiciones. Hay algunos pasos que son obvios, como el acuerdo sobre reducción de emisiones entre China y EEUU. El gobierno español ha insistido en que China ponía impedimentos a la observancia de los derechos humanos, concretamente, los civiles y políticos.

Cuando se habla del ímpetu del ascenso de los emergentes, que es cierto comparado con las negociaciones hace unas décadas, en ocasiones no introducimos otro elemento de juicio. ¿Cuál es la posición de los emergentes? Porque presentan contradicciones muy esenciales. Por ejemplo, al tiempo que hacen la misma demanda que los países en vías de desarrollo para que se permita espacio fiscal para realizar políticas y cumplir con agendas de

desarrollo compartidas, el grupo de los emergentes ponen obstáculos a transformar el modelo insostenible caracterizado por el *business as usual*, o se niegan a establecer acuerdos que detenga la presión desreguladora ("*race to the bottom*") en materia de derechos laborales. Los países emergentes lo son en la medida en que se presentan competitivos, y se les convierte en alguna medida en prisioneros del modelo que hay que transformar.

La posición de los países emergentes que algunas veces se resume como buena porque son países que ya no dejan mandar como antes a los seis o siete países que solían hacerlo y ahora hay que negociar con ellos, no oculta que la nueva alianza que podía darse en el G20 se parece más al modelo de desarrollo que hay que transformar que a un conjunto de actores que compartan el interés por transformaciones fundamentales. Al final es un reparto de tarta más que una redefinición del desarrollo o de la agenda. Prima esta lógica de reparto de tarta pero asisten a su vez con una mochila muy fuerte, de mucha presión de defensa derechos, de denuncia de los excesos. Muy claro en el caso de Brasil, menos claro en el caso de China. En el caso de Rusia, a pesar de lo que nos llega, hay una creciente demanda interna de espacios de democratización. Esos países luego tienen sus vínculos políticos, históricos y emocionales con grupos como el G-77 donde los emergentes, por otra parte, quieren seguir manteniendo su liderazgo.

En cuanto a los países del Sur que no son emergentes es muy difícil sentir su influencia. Es difícil decirlo así pero no son relevantes en términos de influencia. Es cierto que en Naciones Unidas se preocupan por tener una presencia multirracial y multigeográfica pero éstos no son relevantes en términos de influencia.

Hemos publicado una investigación que analiza la influencia de las multinacionales en las negociaciones<sup>6</sup> y ahí también se observa la fractura Norte-Sur, en términos de financiación, etcétera. No se puede negar que hay participación pero si uno observa los documentos que publica Afrodad con una serie de recomendaciones, cuando uno lee este documento se ven claramente cuál es el camino y se expresa con sencillez. Y no es sólo una posición desresponsabilizadora de sus propias sociedades y gobiernos, es crítico también.

Entonces estas propuestas van al mismo núcleo de elementos, aunque su formulación es diferente a la que se recoge en los informes oficiales, con una lógica más institucional, más diplomática diríamos.

**P.:** ¿Y cómo valoras la contribución de otros actores que han irrumpido con fuerza en el ámbito del desarrollo como son los actores privados —fundaciones, etc. —?

**R.:** Es una novedad clara con respecto a los ODM, ya que el Pacto Global coincide en el tiempo, momento en el cual Naciones Unidas asume el rol de "actoraje" del sector privado en el ámbito del desarrollo.

No me reitero en la ironía o la paradoja mencionada antes como crítica central: se

---

<sup>6</sup> Pingeot Lou, "La influencia empresarial en el proceso post-2015" en *Cuadernos 2015 y más*, nº 4, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2014.

consideran un actor central y crucial pero al mismo tiempo se niegan a ser evaluados y revisados precisamente por ese papel crucial.

La influencia es gigantesca, es de proporciones escandalosas. Son dos fundaciones de grandes empresas transnacionales —la Fundación Bill y Melinda Gates, y La Fundación Turner<sup>7</sup>— las que financian la Oficina de Amina J. Mohammed en Naciones Unidas, asesora especial del Secretario General que está guiando y acompaña el proceso de construcción de la agenda y que ha escrito el borrador y el informe de síntesis, cuya oficina está pegada a la del Secretario General.

Ha habido apertura pero no es un proceso ni ha habido elementos de participación. Es para cuestionarse si a estas alturas de nuestro tiempo, tras el movimiento antiglobalización y el uso que han hecho las primaveras árabes de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, algún gobierno puede hacer algo sin al menos cierta apariencia de apertura y diálogo.

Su financiación ha sido evidente, y han influido de forma muy clara en muchos de los informes oficiales. Especialmente las multinacionales energéticas, las financieras y las multinacionales de alimentación y distribución. Unilever ha sido una de las más activas, incluso hay un extracto de prensa importante en el Foro de Davos de 2014 en el que el director ejecutivo de esta corporación, Paul Polman, llama la atención a las empresas porque se están jugando mucho en la agenda post-2015 y porque si no hacen nada puede haber una agenda que sólo piense en los intereses de los gobiernos y de las sociedades civiles. Él mismo llama la atención sobre eso y seguramente no haya tanta capacidad real por parte de los gobiernos y las sociedades civiles. En todo caso, se presentan como un actor político con la intención de tener una influencia directa.

Operan financiando selectivamente determinados procesos. Operan a través de varias institucionalidades que se han generado *ad hoc* para ello, la principal es el *Global Compact*, que permite que sus miembros siempre estén presentes en los espacios que Naciones Unidas convoca, ya que forma parte del propio organismo.

En tan poco tiempo han conseguido aportar tal nivel de confusión a nivel de constitución de la sociedad global, que está afectando a pilares políticos fundamentales desde la Ilustración o la democracia griega.

¿Cómo operan? Operan como empresas a título individual —Coca-Cola, Ericksson, etc. — y a través de espacios de institucionalidad compartida. Ellos mismos han creado el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible<sup>8</sup> (WBCSD, por sus siglas en inglés), con el cual articulan muchas de sus posiciones. También por supuesto a través de las organizaciones empresariales. Y no contentos con ello también en los últimos años están

<sup>7</sup> Fundaciones, respectivamente, del creador de Microsoft y del magnate de los medios Ted Turner, propietario de la CNN, entre otros medios de comunicación.

<sup>8</sup> Para tener acceso a las posiciones o acceder a más información al respecto, consúltese la página web del *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) cuya dirección es: <http://www.wbcd.org/about/members.aspx>

ocupando espacios como "sociedad civil". Por ejemplo recientemente la Señora Melinda Gates habló en un encuentro para debatir el informe del SG como representante de la sociedad civil global.

Entonces esta confusión es real y existe y, además, hay todo un lenguaje construido para profundizar en esta confusión, como por ejemplo el término "stake-holder" que pretende igualarnos a todos como "interesados", como si entre los distintos actores no hubiera diferentes grados de responsabilidad, diferentes motivaciones para esos intereses, o diferentes relaciones de poder, o como si tuviéramos todos la misma capacidad para defender esos intereses e influir. Respecto a todo ese lenguaje en el que también se habla de "entornos facilitadores" e "incentivos para el sector privado" o "medios de implementación", "win-win" o "value for Money", cabe todo un análisis del discurso que está en toda la construcción de la agenda, mostrando gran capacidad para establecer marcos de comprensión que funcionan como límites para la explicación y el abordaje de los conflictos que subyacen a cuestiones centrales de la agenda internacional de desarrollo. ●

---



# Terrorismo: un enfoque crítico

**ALICE MARTINI\***



JACKSON, Richard, *et al.*, *Terrorism. A Critical Introduction*, Palgrave Macmillian Nueva York, 2011, ps. 332.

JACKSON, Richard y SINCLAIR, Samuel Justin (ed.), *Contemporary Debates on Terrorism*, Routledge, Nueva York, 2012, ps. 218.



Hoy en día el terrorismo, o más bien, las medidas anti-terrorismo que se ponen en práctica en nuestras sociedades, es visible para la gran mayoría de los individuos. También por esta razón, desde el 11 de septiembre de 2001 el estudio del terrorismo, que durante la Guerra Fría había sido dejado de lado —aunque no olvidado—, ha vuelto a capturar la atención de muchos teóricos de Relaciones Internacionales, convirtiéndose desde entonces en un foco renovado de debate y de intensa producción académica. Los libros que se viene a reseñar en el presente *review-essay* representan un nuevo tipo de planteamiento del análisis de este fenómeno que se ha dado a conocer como “estudios críticos de terrorismo”<sup>1</sup>. Esta corriente, representada por profesores como Richard Jackson,<sup>2</sup> uno de los autores de las obras que vamos a analizar aquí, se diferencian de los estudios de terrorismo “ortodoxos”<sup>3</sup> tanto en el planteamiento epistemológico como metodológico pero, sobre todo, en el nivel ontológico, o sea en la concepción del mismo fenómeno del terrorismo.

Si el punto de vista ortodoxo considera este tipo de violencia de una forma positivista, es decir, un objeto de estudio ontológicamente fijo y observable, los autores de los estudios críticos contradicen este planteamiento. Estos parten de

<sup>1</sup> JACKSON, Richard, *et al.*, *Terrorism. A Critical Introduction*. Palgrave Macmillian Nueva York, 2011, pp. 332

<sup>2</sup> Profesor de Políticas Internacionales en la Universidad de Aberystwyth, Reino Unido, y co-fundador de la revista *Critical Studies on Terrorism*, es considerado uno de los nombres más importantes dentro de los estudios críticos de terrorismo.

<sup>3</sup> JACKSON, Richard, *et al.*, *Terrorism...*, op. cit., p. 6. Aunque siempre hay que ser cuidadosos al inscribir a un autor en una categoría, podemos decir que entre los autores ortodoxos encontramos a J.B. Bell, Martha Crenshaw, Bruce Hoffman, Walter Laquer, Alexander Schmid, Paul Wilkinson y, a nivel español, Fernando Reinares. Entre los autores críticos, en cambio, podemos señalar a Richard Jackson, Samuel Justin Sinclair, Lee Jarvis, Jeroen Gunning, Marie Breen Smyth, Jacob L. Stump y Priya Dixit.

**\*Alice MARTINI,** Candidata a doctor por la Universidad Autónoma de Madrid, en el departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Sus áreas de estudio incluyen las teorías de las Relaciones Internacionales, sobre todo las posestructuralistas y las poscolonialistas, y las teorías críticas de seguridad. Asimismo, se interesa por cuestiones actuales relacionadas con el Magreb y Oriente Medio.

la idea de que el terrorismo es el producto de una construcción social y discursiva, histórica y socialmente contingente. Claramente, cambiando el punto de vista ontológico acerca del fenómeno, el análisis entero cambia y, con ello, la comprensión de este fenómeno y sus posibles soluciones.

Considero que la temática de los libros que se viene a analizar en este review-essay es tremendamente actual. En el mismo momento en el que se están redactando estas líneas, un "atentado terrorista" en París ha dejado doce muertos en la sede de una famosa revista satírica —*Charlie Hebdo*—. <sup>4</sup> Asimismo, no se puede negar que la palabra "terrorismo" en todas sus acepciones está siendo objeto de (ab)uso por parte de la prensa de todo el mundo. Por lo tanto, creo que es nuestro deber iluminar e intentar entender qué es el "terrorismo" y cuáles son los principales debates presentes en el campo de sus estudios, siendo mi opinión que los estudios críticos de terrorismo nos pueden ayudar en esta tarea.

El presente *review-essay* se centra tanto en la obra *Terrorism. A Critical Introduction* como en la *Contemporary Debates on Terrorism*. Ambas pertenecen a la misma corriente de estudios críticos de terrorismo. Sin embargo, entre las dos hay una diferencia estructural. Por un lado, en la primera los autores, exponentes de la corriente de los estudios críticos de terrorismo, presentan las innovaciones y los méritos de su nueva línea de pensamiento y también las diferencias con —y sus críticas hacia— los estudios ortodoxos de este fenómeno. Por otro lado, la segunda obra plantea un debate abierto entre autores de ambas corrientes. En ella, tanto los académicos del terrorismo ortodoxos como los críticos intentan responder a la misma cuestión con la finalidad de presentar al lector los argumentos que cada uno de ellos defiende. Ambas obras abordan las mismas cuestiones, sin embargo la primera es más una introducción a la temática en general, mientras que la segunda constituye un análisis más profundo de cuestiones específicas de las que se habla en la primera pero no se detallan. Las dos obras son por lo tanto complementarias y por esta razón he querido reproducir cuatro de los grandes debates que se abordan en ambos libros, citando indistintamente tanto de uno como del otro y no reseñar las dos separadamente, como manera de acercar al lector a esta corriente de estudios críticos de la misma forma en la que lo hacen sus autores.

### 1. El terrorismo como construcción social

La primera diferencia importante con los estudios ortodoxos de terrorismo que encontramos al acercarnos a los críticos es a nivel ontológico. Los autores de la primera corriente tienden a considerar el terrorismo como un fenómeno que existe de por sí, observable, ahistórico e independiente del observador. En cambio, teóricos como Richard Jackson tienen otro punto de vista y consideran el terrorismo como una construcción social, es decir "un término lingüístico o una etiqueta que se aplica a ciertos actos a través de una variedad de procesos políticos, legales y académicos específicos"<sup>5</sup>. Partiendo de esta idea, pueden argumentar, contradiciendo el punto de vista más ortodoxo, que el terrorismo no es un hecho ahistórico y observable, presente en la realidad, sino que es el producto de una categorización de un determinado tipo de violencia que tiene lugar en una coyuntura histórica, social y política. Por esta razón,

<sup>4</sup> *El Mundo*, "Las 12 víctimas del ataque terrorista en la sede de Charlie-Hebdo", <http://www.elmundo.es/internacional/2015/01/08/54ae4214268e3ef23d8b4577.html>, [consultado el 9 de Enero de 2015]

<sup>5</sup> JACKSON, Richard, *et al.*, *Terrorism...*, op. cit., p. 3. N.d.A. Todas las citas de *Terrorism. A Critical Introduction* y de *Contemporary Debates on Terrorism* son traducciones propias.

está estrechamente vinculado con el contexto en el que se ha creado y con los actores que han asignado esta etiqueta a un determinado acontecimiento<sup>6</sup>. Por lo tanto, citando a los autores, “el significado de —y las consecuentes respuestas a— estos actos de violencia está determinado por una compleja serie de prácticas sociales y políticas que contribuyen a la asignación de una etiqueta y a la categorización de eventos”<sup>7</sup>. De estos factores depende el hecho de que actos de violencia con las mismas características se consideren según la interpretación cultural como “guerra”, “revolución”, “insurgencia” o “terrorismo” y que gestos violentos diferentes se etiqueten bajo esta misma definición. Asimismo, otro elemento que los autores críticos evidencian es que el terrorismo de por sí no es una ideología o un hecho, sino una estrategia que grupos específicos deciden usar, “es un medio hacia algún tipo de objetivo político”<sup>8</sup> y, por esta razón, no se lo debería considerar como un hecho ontológico.

Claramente, desde esta perspectiva, se considera que la manera en la que se define, se estudia y se representa este fenómeno, retroalimenta y fortalece su construcción actual. Por lo tanto, estos autores argumentan que “la relación entre la categoría usada y la violencia del mundo real que esta describe tiene que ser un foco de atención crítica”<sup>9</sup>. Esto porque, como agudamente evidencian, a este proceso de categorización pueden subyacer diferentes intereses, puesto que, como ya remarcaba Michael Foucault, siempre hay una relación entre la creación de conocimiento y el poder<sup>10</sup>. Por esta razón, los autores de los estudios críticos de terrorismo están interesados en descubrir cuáles han sido los factores que han influido en el establecimiento en el imaginario social de la idea de terrorismo mayoritariamente aceptada en nuestras sociedades occidentales.

## 2. El desafío de la definición de terrorismo

Hoy en día hay dos grandes debates relacionados con la definición del fenómeno del terrorismo. El primero es acerca de su uso y de su contenido, es decir, de la demarcación “lingüística” de esta parte de realidad; la segunda es acerca de la validez analítica de la propia palabra. En relación con la primera problemática, en el mundo académico y político es “simplemente imposible llegar a un acuerdo acerca de la definición de ‘terrorismo’”<sup>11</sup>. Si por un lado las definiciones legales y políticas siguen siendo demasiado ambiguas y, por lo tanto, permiten una interpretación —y consecuente aplicación— más libre, las que han sido forjadas en el campo académico son demasiado detalladas, y, en consecuencia, complicadas para ser usadas. Este problema surge del hecho de que, como se ha dicho anteriormente, el terrorismo no es un fenómeno observable a nivel ontológico, sino una construcción social, y por lo tanto, al intentar definirlo, se encuentran varios problemas.

Una de las principales dificultades reside en el hecho de que esta es una categorización que se impone desde el exterior como forma de condena de un determinado acto definido

<sup>6</sup> Es importante resaltar que, en la línea de lo que defiende Richard Jackson, no se está argumentando que el terrorismo no es real y que no produce violencia, sufrimiento y víctimas, sino que el significado que se da a determinados actos violentos convierte algunos en terrorismo y otros no.

<sup>7</sup> JACKSON, Richard, *et al.*, *Terrorism...*, op. cit., p. 3

<sup>8</sup> *Ibidem.*, p. 35

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 3

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 18

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 100

como no legítimo e inmoral<sup>12</sup>. Asimismo, junto a la sensación de inmoralidad, al aplicar esta etiqueta a un acontecimiento se le asigna una cierta “espectacularidad” y “sensacionalismo”. En consecuencia, este término tiene una fuerte capacidad para capturar la atención y ha sido usado de forma abusiva por los medios de comunicación y la prensa debido a esta característica. Sin embargo, el resultado de esta práctica ha sido su uso “en una variedad de contextos tan diferentes que el término ha sido forzado casi hasta no tener sentido”<sup>13</sup>. Esto se debe también al hecho de que la aplicación de este a un determinado acto violento tiene un carácter subjetivo, es decir que su uso depende tanto de las condiciones políticas e históricas como de las creencias y la percepción del mundo de cada uno de nosotros.

En respuesta a estas dificultades, una tesis que algunos autores críticos han empezado a avanzar es que el término “terrorismo” ya no tiene utilidad analítica alguna y debería ser abandonado. A pesar de no estar totalmente de acuerdo con esta idea, creo que los autores críticos tienen razón al evidenciar que esta palabra ha sido utilizada para catalogar actos muy diferentes entre ellos, y que su uso actual nos lleva a hacer suposiciones acerca de un acontecimiento, por la única razón de ser nombrado con el mismo término que otro hecho, cuyas características que no tendrían porqué ser generalizables<sup>14</sup>. Autores como Dominic Bryan, por lo tanto, abogan por dejar de lado esta palabra y, en lugar de simplemente asumir que todos los actos terroristas se parecen, “centrar la investigación académica sobre la violencia en la necesidad de entender los significados, las motivaciones y las relaciones de poder en los cuales tiene lugar esta misma”<sup>15</sup>. El mismo autor también argumenta que los elementos que cualquier definición del fenómeno tiene —principalmente que es un acto con motivación política; que tiene un componente simbólico muy grande; que se dirige a objetivos inocentes y que niega el enfrentamiento abierto— son elementos muy ambiguos, aplicables también a otros actos que no pertenecen a este tipo de violencia o, al revés, no observables en acontecimientos que se describen como terrorismo. Esto se debe al hecho de que “el proceso de definición tiene lugar dentro de una red de relaciones de poder a través de las cuales los que tienen más poder pueden definir los actos de los que tienen menos”<sup>16</sup> y, como se dijo anteriormente, la designación de algo como terrorismo no es un proceso objetivo.

Es necesario señalar, sin embargo, que la posición de Bryan no es compartida por todos los autores de la corriente crítica. Esto se debe al hecho de que, aunque algunos comparten las premisas teóricas de Bryan y, sobre todo la necesidad de considerar los otros elementos que influyen en la producción de estas acciones violentas, opinan que el deshacerse totalmente de la categoría de “terrorismo” podría ser muy extremo. Claramente, nos dice Richard Jackson, tenemos que prestar atención al usarla, ser conscientes de su uso y de las implicaciones que esta tiene para la configuración de nuestro mundo. No debemos, por lo tanto, tomarnos este término como referente de una “verdad absoluta” presente en la realidad, sino que debería considerarse simplemente como una categoría que nos puede ayudar a poner un poco de orden en lo que conocemos como realidad, siendo siempre conscientes de sus límites y de las

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 103

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> BRYAN, Dominic, “Is terrorism a useful analytical term?” en JACKSON, Richard y SINCLAIR, Samuel Justin (ed.), *Contemporary Debates on Terrorism*, Routledge, Nueva York, 2012, p. 19

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 18

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 20

problemáticas que su uso conlleva.

### 3. ¿Un “nuevo” terrorismo “internacional”?

Con el término “terrorismo” se suelen indicar actos de violencia muy diferentes entre ellos, perpetuados con objetivos y métodos distintos, por varias organizaciones y actores. En consecuencia, en el campo de los estudios de terrorismo se han ido imponiendo diferentes categorías analíticas que sirven para “definir” mejor este fenómeno. Las distinciones más comunes de terrorismo son entre doméstico e internacional; estatal y no estatal —aunque de este se hablará más en detalle posteriormente—; grupal o individual; según el método usado —de armas de destrucción de masa, cyberterrorismo o suicidio—; según la ideología seguida —revolucionaria o de izquierda, de derecha, nacionalista-separatista, religiosa—.<sup>17</sup>

Desarrollar categorías conceptuales es una manera de organizar la realidad y el conocimiento que puede aparecer como inocua. Sin embargo hay que tener cuidado al usarlas porque, como remarcan los autores de los estudios críticos de terrorismo, unas categorías conceptuales diferentes empujan a entender este fenómeno como un tipo de violencia diferente, y sobre todo lo descontextualizan del ámbito en el que se desarrolla<sup>18</sup>. Por lo tanto, como sucedía con en el problema de aplicación de la misma definición, también aplicando el mismo adjetivo a la palabra “terrorismo” se tenderá a comparar un acontecimiento de un tipo con otro que comparte la misma “etiqueta”, sin tener en cuenta la coyuntura histórica y política en la cual tienen lugar. Asimismo, hay que tener en cuenta que las categorías “son producto de unas estructuras de poder y tienen implicaciones políticas serias, en particular en cómo las sociedades responden al terrorismo”<sup>19</sup>. Lo que los autores de esta corriente vienen —en mi opinión, justamente— a criticar es la universalización de estas categorías, que claramente hace que la “especificidad histórica y geográfica de los actores”<sup>20</sup> no sea considerada. De la misma forma, lo que estos teóricos quieren evidenciar son “las implicaciones políticas y normativas del uso de categorías en la investigación social”<sup>21</sup>.

Una de las categorías más criticada —y rechazada— por aquellos que pertenecen a los estudios críticos de terrorismo es la de “nuevo terrorismo” internacional y religioso para referirse al terrorismo llevado a cabo por grupos yihadistas islamistas. Según los autores ortodoxos, hoy en día estamos asistiendo a la consolidación de un nuevo tipo de terrorismo, motivado más por ideología religiosa que por objetivos políticos, dispuesto a usar armas de destrucción masiva y con el objetivo de causar un daño masivo. Sin embargo, Isabelle Duyvesteyn y Leena Malkki rechazan la idea de que esto sea cierto, argumentando que “todos los elementos que supuestamente caracterizan el ‘nuevo terrorismo’, tales como su estructura de red, sus objetivos globales, las nuevas armas, los objetivos religiosos y la intención de causar daños masivos, están presentes en el terrorismo desde hace más de cien años”<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> JACKSON, Richard, *et al.*, *Terrorism...*, op. cit., ps. 152-157

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 151

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 152

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 152

<sup>22</sup> JACKSON, Richard y SINCLAIR, Samuel Justin (ed.), *Contemporary...*, op. cit., p. 3

Claramente, argumentan las autoras, si el terrorismo es un fenómeno social producto de un periodo histórico específico, es normal que este se haya adaptado y los terroristas hayan empezado a usar los “productos de la modernidad y los resultados de la globalización”<sup>23</sup>. Sin embargo, estos cambios no afectan al fenómeno de una forma tan radical como para considerarlo algo totalmente nuevo y no son tan uniformes o universalizables como otros autores argumentan<sup>24</sup>. La realidad del terrorismo, argumentan agudamente las autoras, “sigue siendo más compleja de lo que le gustaría a los políticos; sin embargo, el no prestar atención a los paralelismos históricos y a la diversidad entre los movimientos terroristas podría llevar a un juicio profundamente erróneo y a un gasto de recursos”<sup>25</sup>. Además, evidencian que el considerar algunos actos violentos como “nuevo terrorismo” es peligroso dado que esta etiqueta puede servir para justificar medidas extraordinarias de lucha contra el terrorismo, pudiendo significar además su aplicación que “las lecciones de los conflictos pasados, como la importancia del diálogo y la reforma, puedan ser ignoradas basándose en el ‘nuevo’ carácter de la amenaza”<sup>26</sup>.

#### 4. Los estados como perpetradores de actos terroristas

La mayoría de los estudiosos del terrorismo designan el fenómeno en términos de los actores que lo perpetran, definiéndolo como “violencia ilegítima llevada a cabo por actores no estatales”<sup>27</sup>, como por ejemplo, grupos de rebeldes —aunque, a veces se incluyen los llamados “estados canallas”<sup>28</sup>— en lugar de considerarlo como una estrategia y, por lo tanto, como algo que todos los actores pueden utilizar. Sin embargo, si lo definimos como una táctica de acción política violenta, no se puede negar que los estados también pueden ser perpetradores de acciones terroristas. Desde esta perspectiva, los autores críticos argumentan que “el estado y los actores no estatales emplean mayoritariamente los mismos actos de violencia política —secuestro, matanzas extra-judiciales, bombardeos, etc— y tienen objetivos muy similares— la intimidación de un público para lograr finalidades políticas, tanto revolucionarias como conservadoras—”<sup>29</sup>. Para reforzar esta tesis es interesante notar que, al principio, la palabra terrorismo nació para describir un determinado tipo de violencia contra-revolucionaria que el estado francés llevaba a cabo contra sus oponentes en el periodo conocido como “el terror”<sup>30</sup>, y pasó a ser utilizada para designar acciones de grupos no estatales sobre todo durante el periodo de la descolonización y de la guerra al comunismo para definir los grupos revolucionarios, de guerrilla, etc<sup>31</sup>.

<sup>23</sup> DUYVESTEYN, Isabelle y MALKKI, Leena, “A ‘new terrorism’ in existence today?” en JACKSON, Richard y SINCLAIR, Samuel Justin (ed.), *Contemporary...*, op. cit., p. 36

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 42

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> JACKSON, Richard, et al., *Terrorism...*, op. cit., p. 167

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 15

<sup>28</sup> Según la definición de Jackson: “un término peyorativo utilizado en las políticas internacionales y en los medios de comunicación para describir estados que son considerados una seria amenaza para la seguridad regional o internacional por su comportamiento imprevisible. Se ha utilizado frecuentemente en relación a algunos estados que se consideraba que estaban patrocinando el terrorismo internacional.” En JACKSON, Richard, et al., *Terrorism...*, op. cit., p. 286

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 181

<sup>30</sup> STOHL, Michael, “Can States be terrorists?” en JACKSON, Richard y SINCLAIR, Samuel Justin (ed.), *Contemporary...*, op. cit., p. 43

<sup>31</sup> JACKSON, Richard, et al., *Terrorism...*, op. cit., p. 10

A pesar de la historia del término, la mayor parte de los expertos de terrorismo ortodoxos rechazan el considerar la violencia perpetrada o patrocinada por un estado hacia su población o hacia otro estado como terrorismo y reservan el término "sólo para los que desafían al estado"<sup>32</sup>. Sin embargo, el problema es que a través de este "silencio", argumentan los autores de los estudios críticos de terrorismo, se refuerza la idea de que los perpetradores de actos terroristas son sobre todos disidentes y revolucionarios y que los estados —sobre todo, los democráticos occidentales— "son inmunes al abuso de su poder y, por lo tanto, que sus medidas anti-terrorismo son legítimas"<sup>33</sup>.

Asimismo, autores como Jackson, rechazan la idea según la cual los estados no pueden ser terroristas porque estos tienen el monopolio legítimo de la fuerza —al contrario de los actores no estatales que no tienen este derecho—. Sin embargo, si partimos de la idea de que el terrorismo es una estrategia para lograr una finalidad —política—, entendemos que los estados también pueden perpetrar terrorismo, y de hecho, remarcan los autores críticos, son terroristas aún más peligrosos por la cantidad de recursos coercitivos que tienen a su disposición<sup>34</sup>. No obstante lo anterior, en los libros citados también se refleja que "el derecho del estado al uso de la violencia está altamente circunscrito por el marco legal nacional e internacional y no incluye el derecho a llevar a cabo genocidios, limpiezas étnicas, crímenes de guerra u otros actos ilegales como el secuestro o la tortura"<sup>35</sup>.

Además, dicen los autores críticos, hay unas razones ético-normativas por las cuales la designación de los estados como posibles actores terroristas es importante. Si el rechazo de la asociación estado/terrorismo surge también de las connotaciones negativas que se asignan al término, argumentan que asignar este tipo de violencia política a un actor como el estado significaría disminuir su legitimidad y, sobre todo en el caso de estados de valores occidentales liberal-democráticos, su credibilidad. Sin embargo, los autores críticos reflejan que esta asociación sería más que apropiada, y podría ser un medio para "avanzar un proyecto político progresista dirigido a proteger o emancipar poblaciones marginadas y vulnerables frente a formas de violencia estatal indiscriminadas y opresivas, aunque estas se presenten como acciones de guerra o contra-terrorismo"<sup>36</sup>. Por lo tanto, de esta manera se podría deslegitimar este tipo de violencia por parte de los estados y limitar sus excesos violentos en contra de una población y, de tal forma, promover una seguridad humana genuina<sup>37</sup>.

## 5. Las aportaciones de los estudios críticos de terrorismo

Las cuestiones examinadas en ambos libros son muchas más de las que he podido tratar aquí. En las dos obras, de hecho, se debaten —entre otras— las posibles causas del terrorismo, el nexo entre fanatismo religioso y violencia, el verdadero peligro que la amenaza terrorista presupone en nuestras vidas y cuáles podrían ser las mejores maneras de hacer frente al terrorismo. Sin embargo, quiero concluir este breve texto evidenciando algunas de las

<sup>32</sup> STOHL, Michael, "Can States be terrorists?" en JACKSON, Richard y SINCLAIR, Samuel Justin (ed.), *Contemporary...*, op. cit., p. 45

<sup>33</sup> JACKSON, Richard, *et al.*, *Terrorism...*, op. cit., p. 176

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 175

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 179

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 182

<sup>37</sup> *Ibid.*

consecuencias y de las aportaciones que conlleva el adoptar el enfoque crítico al estudiar el fenómeno del terrorismo.

En primer lugar, opino que si consideramos el terrorismo como el producto de una construcción social, llegamos a desmontar muchos de los mitos acerca de este fenómeno en las sociedades occidentales y, de hecho, nos damos cuenta que estos mismos son producto de la coyuntura histórico-política en la que han sido creados. Estoy de acuerdo con los autores críticos cuando argumentan que, hoy en día, estas ideas son tan comunes y tan fuertes que se puede hablar de un verdadero “discurso dominante” o “régimen de verdad” sobre el terrorismo, por lo menos en las sociedades occidentales. Además, me encuentro de acuerdo con ellos cuando afirman que “los mitos y las narrativas acerca del terrorismo han sido repetidas tantas veces por tantos actores autoritarios en la sociedad, y se ha actuado en consecuencia como si estos fueran realmente verdaderos —por ejemplo, a través de las prácticas de la lucha contra el terrorismo—, que se han convertido en una realidad externa que a su vez parece confirmar estos mitos”<sup>38</sup>

Siguiendo las teorías de Robert Cox —y de Michael Foucault—, los autores de los estudios críticos de terrorismo argumentan que cada “régimen de verdad” es el producto de unas relaciones de poder en un determinado contexto. Asimismo, también la producción de “verdades” acerca del terrorismo en las sociedades occidentales sirve unos intereses específicos, por lo que un gran mérito de los autores críticos, no es sólo el de desmontar estas verdades, sino también el de desvelar cuáles son los intereses subyacentes a cada uno de estos mitos y ver a qué actores sirve cada narrativa.

Los medios de comunicación, las industrias militares, los servicios de seguridad nacional e internacional, y los mismos académicos y expertos en terrorismo tienen todos intereses en que el discurso dominante acerca de este fenómeno siga siendo el mismo. Sin embargo, el actor al que más sirve este discurso es el mismo estado. Aunque sea verdad que a través del discurso acerca del terrorismo se proporciona más poder y más libertades a los gobernantes, que pueden usar los miedos de la gente para apoyar sus proyectos políticos, el elemento más importante que este discurso viene a servir es el de dar, en cierta medida, legitimidad al estado occidental, porque le permite desempeñar la función de democracia liberal que protege sus ciudadanos de posibles amenazas y castiga a los responsables de actos de violencia en contra de ellos. Además, hay que evidenciar que este discurso puede ser utilizado también para reforzar la identidad nacional.

Basándonos en este último elemento, podemos evidenciar una razón más profunda para la existencia de este discurso del terrorismo, tal y como se plantea hoy en día. Siguiendo las teorías según las cuales la identidad se produce de una manera negativa o “en negación”, podemos decir que el terrorismo construye nuestra sociedad liberal occidental, indicándonos todo lo que nuestra “civilización occidental” rechaza. Es más, si marcamos lo que consideramos indeseable, quién y qué tenemos que temer, “estas designaciones también nos dicen quiénes somos”<sup>39</sup>. Como justamente señalan los autores críticos, “las sociedades occidentales en los

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 25

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 67

últimas décadas han llegado a definirnos en oposición al terrorismo hasta el punto que 'el terrorismo' ahora funciona como un marcador negativo [...] de la identidad occidental"<sup>40</sup>.

Quiero evidenciar que, en mi opinión, la perpetuación del discurso no es una decisión totalmente consciente y hecha de "mala fe". De hecho, argumento que en un "régimen de verdad" como este no hay una relación lineal de causa y consecuencia, sino que la práctica y el discurso se retroalimentan de una manera circular y, por lo tanto, el discurso es al mismo tiempo la causa y el efecto del fenómeno del terrorismo y de la lucha en contra de él. En otras palabras, la estrategia del terrorismo llega al corazón de la moral y de la ética de las potencias occidentales y sacude sus valores y esto da lugar a los varios elementos del discurso que hemos venido analizando en este *review-essay*. Sin embargo, al mismo tiempo, esta construcción social del fenómeno, exactamente por el hecho de ser producto de un contexto histórico y social específico, también da lugar al discurso que la regula.

De todas formas, creo que los estudios ortodoxos de terrorismo se pueden criticar por su explicación "simplista" del fenómeno del terrorismo y creo que, al contrario, los estudios críticos de terrorismo nos proporcionan un análisis más profundo y más amplio del problema. El hecho del resaltar que el terrorismo no es un fenómeno que ocurre en el vacío me parece particularmente acertado. Como todas las construcciones sociales, el mismo terrorismo es un producto de nuestros tiempos y de nuestra cultura y, por lo tanto, es justo analizarlo dentro este marco teórico y conceptual específico. Considero también que uno de los aportes principales de estos estudios, como algunos autores críticos defienden, es el de conseguir evidenciar la necesidad de salir de nuestro eurocentrismo o visión occidental al acercarnos al fenómeno y tener en cuenta, no solo el contexto, sino que también las voces que hasta ahora han sido silenciadas para poder obtener un cuadro más completo. ●

---

### **Bibliografía**

- JACKSON, Richard, *et al.*, *Terrorism. A Critical Introduction*. Palgrave Macmillian Nueva York, 2011, pp. 332
- JACKSON, Richard y SINCLAIR, Samuel Justin (ed.), *Contemporary Debates on Terrorism*. Routledge, Nueva York, 2012, pp. 218
- El Mundo*, "Las 12 víctimas del ataque terrorista en la sede de Charlie-Hebdo", <http://www.elmundo.es/internacional/2015/01/08/54ae4214268e3ef23d8b4577.html>, visitado el 9.01.2015

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 68



# ¿Una superpotencia energética? Rusia entre Europa y los países de tránsito y la seguridad energética

**ERIC PARDO SAUVAGEOT\***



HÖGSELIUS, Per, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*, Palgrave-Macmillan, Nueva York, 2013, ps. 279.

BALMACEDA, Margarita, *Politics of Energy Dependence: Ukraine, Belarus and Lithuania between Domestic Oligarchs and Russian Pressure*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, Londres, 2013, ps. 444.



## **Introducción: Seguridad Energética: un concepto elusivo**

Seguridad energética es un concepto fácil de entender, o por lo menos, fácil de situar. Tal y como Joseph Nye definiere, la seguridad es como el aire, solo la percibimos cuando nos falta. En el caso de la seguridad energética, el paralelo sería claro: ¿Qué ocurriría si del día a la mañana nos encontrásemos sin fuentes de energía? No hace falta llegar a tal extremo para manejar el concepto de seguridad energética de forma más operativa. El concepto en sí es objeto de varias definiciones, con lo que con razón nos sigue resultando a día de hoy elusivo. La definición más concisa es sin duda alguna la definición tradicional, según la cual seguridad energética es: "*disponibilidad de suficientes suministros a un coste asequible*". La seguridad energética ha de basarse pues en energía asequible y previsible. Una fuente de energía cara y sujeta a perturbaciones en el flujo, sea por las razones que sea, generaría inseguridad energética, el perfecto opuesto de una fuente de energía barata y fiable. ¿Mas qué papel viene a jugar Rusia en nuestra discusión sobre seguridad energética? Asumamos una perspectiva doble:

Por un lado, tenemos los países consumidores que dependen del petróleo y del gas natural rusos. Desde la UE, la pregunta sería si Rusia, como suministrador de energía, garantiza la seguridad energética de sus consumidores. La respuesta que muchos darían sería necesariamente negativa; la memoria de las disputas energéticas entre Rusia y Ucrania en enero del 2006 y enero del 2009, que repercutieron sobre países de Europa oriental particularmente dependientes de Rusia como suministrador de gas natural, aún prevalece, máxime después de nuevas desavenencias en los últimos meses que llevaron a un corte del flujo de gas de Rusia a Ucrania y que, si bien solucionado, despiertan el temor de que se repita el mismo escenario. La imagen negativa que de los países suministradores en general, y de Rusia en particular, se tiene, tiene mucho que ver con el miedo a la politización de los recursos y el uso de estos como un "arma energética», es decir, cortando el flujo o amenazando con ello con el fin de lograr objetivos explícitamente políticos.

**\*Eric PARDO SAUVAGEOT,** Candidato a doctor por la Universidad Complutense de Madrid, en el departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales). Sus áreas de estudio incluyen las disputas energéticas en el espacio post soviético, así como las relaciones energéticas entre la Federación Rusa y la Unión Europea.

Por otro lado, Rusia también exige que el concepto de seguridad energética se expanda y que se incluyan los intereses de los países productores. Así, en la cumbre del G8 en San Petersburgo (julio del 2006), el presidente ruso, Vladímir Putin, pedía seguridad de la demanda para los productores, además de seguridad del suministro, como clásicamente se le exigía a Rusia (una suerte de seguridad económica, como correlato a la seguridad energética). Y es que la interdependencia entre productores y consumidores no ha de resultar necesariamente en el chantaje de los primeros sobre los segundos. La realidad de consumidores que cómodamente pueden elegir entre diferentes productores no ha de perderse de vista. Rusia precisamente pide que se le garantice a largo plazo tanto la demanda de sus recursos como unos precios favorables, evitando así que Europa (de la que Rusia depende enormemente) la fuerce a competir en el mercado global. Temerosa de que el mercado global juegue en su contra, Rusia, más que jugar al "arma energética", pide protección frente a las dinámicas de la economía de mercado.

Muy a menudo, entre ambos polos, existe una compleja realidad donde imperan los colores grises: no hay dominio absoluto de unos sobre otros, el margen para la politización está muy acotado dentro de los ineludibles imperativos económicos, y el factor de los países de tránsito complica el panorama general. La obra de Per Högselius, análisis de la "prehistoria" de las relaciones entre la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los países de Europa occidental, principalmente Austria y Alemania, resulta ser una didáctica a la par que apasionante puerta a unas relaciones que no han hecho más que profundizarse hasta nuestros días y donde se clarifica bastante la relación economía-política. La obra de Margarita Balmaceda introduce en escena los países de tránsito y la compleja relación que mantienen con Rusia.

### **1. El nacimiento de la interdependencia energética Rusia-Europa**

La obra de Per Högselius, *Red Gas*, nos proporciona el mejor relato existente hasta el momento sobre el inicio de las relaciones energéticas durante la Guerra Fría entre dos sistemas opuestos, capitalismo y comunismo, pero con intereses comunes, creándose lo que el autor denomina "coaliciones de contrucción de sistema" (*system-building coalitions*). Si en la Europa comunitaria prevalecía la escasez energética, la URSS estaba descubriendo fabulosos yacimientos de petróleo, y pronto también, de gas natural<sup>1</sup>. El libro trata del gas natural, y no del petróleo, lo cual precisamente nos interesa, pues es una fuente energética mucho más sensible. Es más dependiente que el petróleo de infraestructuras físicas (los gasoductos), los problemas de suministro y los cortes de gas resultan más preocupantes para el consumidor que problemas similares con el petróleo. Más difícil de almacenar, y con un mercado internacional más limitado, el gas natural "atrapa" por tanto mayor facilidad a aquellos países que entren en relaciones de interdependencia. Es una fuente energética más arriesgada, y se presta más fácilmente a su politización, ya sea a través de cortes de gas intencionados o por la denuncia de que unas relaciones económicas normales puedan exponer a un país a tales cortes. Y sin embargo, Högselius nos demuestra cómo pudieron fructificar relaciones energéticas entre dos bloques antagonistas durante la Guerra Fría.

<sup>1</sup> Tales coaliciones permiten el encuentro de "salientes opuestos complementarios", que posibilitan la cooperación (lo que el autor describe genéricamente como sistemas); el carácter transnacional representaba en este caso un desafío, si bien es trascendiendo las fronteras cuando se encuentran más oportunidades de cooperación que en los sistemas nacionales más limitados (HÖGSELIUS, Per, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*, Palgrave-Macmillan, Nueva York, 2013, ps. 5-6).

### 1.1. Cómo el peor enemigo de Europa occidental pudo convertirse en un socio energético fiable

Estamos instalados irremediabilmente en el paradigma de Rusia como súper poder energético, un discurso que encontramos fácilmente en autores como Marshall Goldman, Janusz Bugajski o Edward Lucas y que se condensa en la idea del "arma energética". Según la misma, Rusia utiliza sus recursos energéticos con fines políticos, más allá de razones puramente comerciales, rescatando la imagen de la Rusia actual como una reencarnación de la URSS. Högselius nos muestra, en cambio, un país mucho más circunspecto, celoso por contentar a sus clientes y, sobre todo, con una dependencia del exterior que desmitifica la idea de superpotencia que dispone libremente de sus recursos energéticos como arma político-económica.

La obra de Högselius nos lleva en primer lugar al panorama interno de la URSS, con los sucesivos descubrimientos de enormes yacimientos de gas natural, los dilemas que ello plantea, así como las oportunidades, las disputas burocráticas entre proyectos opuestos y finalmente la exportación a países más allá del Telón de Acero. Vemos en esta apasionante saga, tanto los triunfos como las miserias de la planificación estatal soviética, dedicando el autor los capítulos 6 y 8 a analizar la pugna del ministerio de la industria gasística (*Mingazprom*) por construir las infraestructuras de transporte necesarias para facilitar las exportaciones a Europa occidental. En este relato observamos cómo, según las circunstancias, son sacrificados los consumidores domésticos de Ucrania (sobre todo), Bielorrusia, Lituania y Letonia, o los consumidores de Europa del este con tal de que los compromisos exteriores queden garantizados. El lector encontrará chocante las restricciones que tuvieron lugar en zonas occidentales de Ucrania por el uso de gas doméstico para la exportación, bien a Austria o a Alemania, por no estar aún en explotación yacimientos alternativos que pudiesen suplir la demanda añadida. Sin embargo, resulta ilustrativo el empeño de la URSS por satisfacer a sus "enemigos" por encima del abismo ideológico y estratégico, algo que difícilmente casa con la tesis del "arma energética".

En segundo lugar, Högselius nos muestra el otro lado de la moneda, en el margen izquierdo del Telón de Acero, y cómo poco a poco, más allá de los lógicos recelos, una serie de países occidentales decide confiar en la URSS como suministrador de lo que aún es una fuente de energía marginal. Esta parte de la obra tiene la virtud de mostrarnos la enorme complejidad, en factores técnicos, económicos y políticos, que determinaba el papel que iba a asumir el "gas rojo", por encima de una mono-causalidad centrada en el supuesto uso político de la energía. Cuando la compleja madeja de todos estos factores y los puntos de encuentro transnacionales se ponen de manifiesto, vemos cómo los desafíos cambian el panorama general que se podría deducir superficialmente de la realidad de la Guerra Fría. Austria, el primer país importador de gas natural soviético (capítulo 4) y país neutral en virtud del tratado de 1955, se encontraba en los años 60 energéticamente aislado y más presionado por la amenaza del bloque económico de la incipiente Comunidad Económica Europea (CEE)<sup>2</sup> que por una hipotética amenaza por parte de la URSS; la importación de gas natural soviético se veía pues a través de un prisma positivo. Si ciertas empresas preferían gas natural holandés, era más bien por intereses particulares<sup>3</sup>, pero una vez que la opción soviética se impuso,

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>3</sup> *Ibid.*, ps. 48-50.

Austria se dotó de medidas técnicas para guarecerse de posibles fallos de suministro por parte de la URSS y explotó en la medida de lo posible su futuro como eje de distribución para el resto de Europa. Algo similar podemos observar en el caso de Baviera (capítulo 5), isla energética también, más preocupada por librarse del "yugo energético" del carbón renano<sup>4</sup> y de hacerse con suministros soviéticos, que de depender del enemigo comunista.

### 1.2. ¿Qué relación hay entre la economía y la política?

Algo que el lector puede percibir perfectamente, es que dentro del debate sobre la importancia de los factores económicos y políticos con que se aborda el presente ensayo, *Red Gas* pone de manifiesto que la política es omnipresente, ya sea a nivel doméstico o internacional: doméstico cuando Andrei Kortunov, ministro de *Mingazprom*, hace todo lo posible por promover las exportaciones a Europa, con el fin de desarrollar los yacimientos de Siberia, en clara oposición a las prioridades del *Gosplan*<sup>5</sup>, y así consolidar el gas natural como fuente energética en la URSS; a nivel internacional cuando en la segunda mitad de los años 60, el Ministro de Exteriores socialdemócrata de la República Federal Alemana (RFA), Willy Brandt, promueve los lazos económicos con la URSS como acercamiento con Moscú, siendo el gas natural una opción clara como primer paso<sup>6</sup>. Si lo político es un factor determinante para que la cooperación tenga lugar, también se comporta como un elemento distorsionante: la URSS se cierra a los primeros intentos de la RFA por comerciar con gas, imponiendo como condición *sine qua non* el reconocimiento de la República Democrática Alemana (RDA). En el plano global, la Guerra de los Seis Días en 1967<sup>7</sup> y la Guerra de 1973 en Oriente Próximo, provocan cortes energéticos de carácter político hacia países occidentales cercanos a Israel, que hacen repensar la seguridad energética. Como ejemplo más manifiesto, y ya tratado con anterioridad por otros autores, tenemos el que Högselius explica en el capítulo 10: la oposición de la Administración Reagan a la construcción del gasoducto *Yamal* para aumentar las exportaciones de gas natural soviético a Europa occidental<sup>8</sup> llevó a decretar el embargo de componentes clave que suministradores europeos habían de proveer para que se pudiese construir el gasoducto. Cuando Washington vio que las consecuencias de las sanciones económicas a las compañías europeas afectarían además a proyectos en Australia y Argelia (¡precisamente un competidor de la URSS en el mercado internacional!),<sup>9</sup> se decidió dar marcha atrás.

Lo que sin embargo puede concluirse de *Red Gas* es que de forma manifiesta la economía prevalece, echando por tierra los intentos de los gobiernos por politizar las relaciones energéticas Este-Oeste (siendo el ejemplo más sangrante el de las sanciones de la Administración Reagan) y animando por lo general a que la política sirva de impulso a la cooperación. Aparte de esta realidad, otra de gran relevancia para nuestra visión, no solo de la URSS de aquella etapa, sino de la Federación Rusa actual, es que dentro del saturado y cambiante mercado internacional del gas natural que se va formando a partir de la década de los 60, *Mingazprom*, aún con los cortes puntuales que han de sufrir a veces los

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 70.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 33. El *Gosplan* era el organismo que se ocupaba en la URSS de la planificación económica.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, ps. 106-107.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 57.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, ps. 184-190.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 190.

consumidores europeos por problemas técnicos, queda como un socio fiable y proveedor de gas a precios competitivos. Una vez tomadas las medidas necesarias, como un aumento de las interconexiones y de los depósitos de gas de emergencia en caso de fallos de suministro<sup>10</sup>, el gas soviético se vuelve perfectamente viable por encima de los fallos puntuales; una lección que no ha perdido su vigencia hoy en día y que retomaremos en las conclusiones.

La obra de Per Högselius es eminentemente descriptiva, donde la introducción teórica del inicio se queda en una mera pincelada que a lo largo del interesantísimo relato puede olvidársele pronto al lector<sup>11</sup>. Dicho esto, lo cierto es que una lectura detenida demuestra que si bien la conexión no se explicita satisfactoriamente, la descripción de los diversos episodios es muestra más que suficiente de cómo las coaliciones internacionales, desafiadas por las diferencias políticas, logran en todo caso encontrar "salientes opuestos complementarios"<sup>12</sup> de la forma más óptima posible. Más allá de ello incluso, el carácter descriptivo de la obra es una ventaja antes que un problema, sobre todo para quien quiera introducirse en el apasionante tema de las relaciones energéticas transnacionales y las contradictorias relaciones entre productores y consumidores. La razón principal es que ofrece al lector una profusión de factores que se combinan para que emerja la debida comprensión de que el margen de acción de los actores siempre está circunscrito y que el uso de "armas energéticas" varias es difícil y en todo caso puntual. Sí podemos en cambio lamentar, que en vez de rechazar totalmente el término inoperativo de "arma energética", lo matice solamente, englobando dentro de este término los episodios de politización por parte de la URSS<sup>13</sup>.

En todo caso, visto el precedente generalmente positivo de la URSS ¿por qué se habla tan extensamente en los últimos años del peligro de la politización de la energía? Para entenderlo, nos ayudará enormemente abordar la segunda de nuestras obras.

## 2. Hacen su aparición los países de tránsito

Per Högselius acaba su libro mostrándonos el más turbulento panorama post soviético y con ello introduce de forma muy oportuna un nuevo y determinante actor: los países de tránsito. Es aquí donde podemos enlazar con la obra de Margarita Balmaceda.

Balmaceda no dedica su obra tanto a las relaciones entre Rusia como productor con los países de tránsito en general, como a la gestión de la fuerte dependencia energética que tres países post soviéticos, Ucrania, Bielorrusia y Lituania, tienen con Rusia. La autora matiza tal relación con la dependencia, a su vez, de Rusia hacia estos tres países, por su condición de países de tránsito para recursos energéticos que desde Rusia se exportan al resto de Europa. Al asumir que el panorama general es de interdependencia asimétrica (desfavorable a los tres países objeto de estudio), Balmaceda hace girar su obra en torno a la pregunta de por qué en estos países la diversificación no tiene lugar o tiene menos de lo que se esperaría.

<sup>10</sup> Buen ejemplo son las medidas tomadas por parte de Baviera, que precisamente estableció una conexión con sistemas energéticos vecinos en caso de fallo de suministro por parte de la URSS (*Ibid.*, ps. 156-159).

<sup>11</sup> Se retoma de nuevo, y solo tangencialmente, en las conclusiones (*Ibid.*, ps. 229-232).

<sup>12</sup> Ver nota 2.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 222.

La autora intenta establecer la relación entre los diferentes sistemas políticos y la gestión de una dependencia energética manifiesta hacia el principal, si no el único, suministrador de energía, Rusia. La tesis central de la autora, tomándole el paso a la literatura sobre rentismo, es que, paradójicamente, la escasez de recursos puede ser fuente de rentas (y no necesariamente solo al revés)<sup>14</sup>, lo que constituye la contribución teórica más poderosa de la obra, y contrasta positivamente su amplia introducción teórica con el carácter más modesto de la anterior obra de Högselius. Así, Balmaceda persigue ver cómo dentro de esta relación de dependencia energética, se crean intereses rentistas que buscan perpetuar la situación. Tales intereses están por lo general representados por empresarios apoyados por políticos corruptos de los países objeto de estudio, a menudo oscuramente conectados con intereses rusos, y persiguen el lucro propio (por lo general a través de empresas intermediarias) por encima de lo que el interés nacional dictaría: diversificar las fuentes de energía.

El interés en particular para nuestra discusión, radica sobre todo en Ucrania, el principal país de tránsito para el gas ruso hacia los consumidores europeos. Las disputas que acaban afectando a estos consumidores, tienen su origen en la distorsiones de tan compleja interdependencia<sup>15</sup>. Resulta pues interesante discutir en qué medida esta interdependencia es realmente asimétrica a favor de Rusia y si Moscú puede fácilmente aliarse con los intereses rentistas con el fin de perpetuar tal dependencia. Como corolario, podemos analizar cuál es el grado de politización de las relaciones energéticas, el margen existente para el uso del "arma energética", y si tal arma se usa como expresión de fuerza frente a Ucrania, o como defensa frente a su poder como país de tránsito.

Además, en términos más generales estos tres casos de estudio brindan al lector una oportunidad única para descubrir las complejas y oscuras variables políticas, económicas y tecnológicas que hay que conocer necesariamente antes de realizar cualquier análisis.

### 2.1. Un cóctel explosivo: países de tránsito y a la vez consumidores

El patrón de rentismo, que tan importante es para la autora, está íntimamente ligado a la condición de país de tránsito de Ucrania, Bielorrusia y Lituania. La razón es muy simple: dentro de los legados soviéticos que se analizan en el capítulo 2<sup>16</sup>, y de las decisiones de Rusia en materia de política energética, analizadas en el capítulo siguiente<sup>17</sup>, la herencia de precios subvencionados, similares a los que la Federación Rusa misma mantuvo, creaba un enorme diferencial entre los bajos precios de importación de gas natural ruso para estos países, y los precios de mercado con que Gazprom vendía su gas natural a Europa occidental,

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 13. Aun pobres en recursos, están dotados en cuanto a su condición de países de tránsito, dándose pues una relación de interdependencia (*Ibid.*, ps. 30-31).

<sup>15</sup> BALMACEDA, Margarita, *Politics of Energy Dependence: Ukraine, Belarus and Lithuania between Domestic Oligarchs and Russian Pressure*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, Londres, 2013,, ps. 30-31.

<sup>16</sup> Por ejemplo la explotación ineficiente de la energía, esquilmo los recursos de Ucrania, forzándola a depender de Rusia o de Asia Central (*Ibidem*, ps. 50-51), para satisfacer tanto la demanda de toda la URSS como de sus clientes extranjeros, mientras que recursos adicionales, en el área del Mar Negro, se dejaban sin explotar, priorizando el desarrollo de Siberia y Asia Central (*Ibid.*, p. 51). Para la explotación de gas natural en la Unión Soviética, ver también los capítulos 2 y 3 de *Red Gas*.

<sup>17</sup> La incapacidad de Gazprom y del estado de hacer más eficiente el consumo de gas natural (*Ibid.*, p. 68) o de explotar yacimientos más costosos (*Ibid.*, p. 77) le forzaba a depender de los recursos de Asia Central si quería poder hacer frente a sus compromisos, tanto domésticos, como exteriores. Ello redujo el margen de Ucrania para diversificar hacia los países productores de Asia Central (*Ibid.*, ps. 77-78).

y progresivamente también, a Europa oriental.

En los períodos en que *Naftogaz* (monopolio estatal ucraniano de la energía), o las empresas intermediarias, gozaban de derecho a reexportar gas natural obtenido de Gazprom hacia el oeste a precios de mercado, lograban pingües beneficios<sup>18</sup>. Más obvia aún era la oportunidad cuando el gas natural que transitaba Ucrania hacia el resto de Europa, simple y llanamente se robaba. Tales episodios abundaron en la primera década de la independencia, afectando ya a los países consumidores allende sus fronteras. Cuando tenían lugar disputas energéticas, con Rusia cesando sus suministros por desacuerdos en los precios, extraer gas que cruzaba el país en tránsito era un arma, bien para sobrevivir a los cortes de suministro, bien para presionar a Rusia tomando a los países consumidores como “rehenes”. Pero ser país de tránsito no solo otorga oportunidades, basadas en hechos físicos, sino que otorga derechos, con los que Rusia tenía que negociar. Por los servicios de tránsito, estos países exigían el debido pago, bien monetario, bien en especie, a través del suministro de hidrocarburos<sup>19</sup>.

La relación entre Rusia, sus clientes en Europa y los países de tránsito como Ucrania es ante todo una relación en la que la doble realidad de esta última categoría también como consumidora de gas ruso<sup>20</sup>, explica en gran medida por qué los países de tránsito suponen un desafío a la seguridad energética. Esto establece un marco en el que los legados de la URSS (gas subvencionado) junto con la politización rusa (mantenimiento de los subsidios y arbitrariedad a la hora de renegociar los precios) conforman un cóctel explosivo: las negociaciones sobre los precios, o más bien, los esfuerzos por mantener precios subvencionados, llevan a que tengan lugar disputas como las de enero del 2006 y enero del 2009 entre Rusia y Ucrania<sup>21</sup>; así como la del 2007 entre Rusia y Bielorrusia. El que Rusia conscientemente ofrezca rebajas por razones políticas, como en abril del 2010 y diciembre del 2014, no hace más que empeorar la situación. Las relaciones energéticas entre Rusia-Ucrania durante 2014 son quizá el mejor estudio de caso.

## 2.2. Las relaciones energéticas entre Rusia y Ucrania en 2014 y las lecciones a extraer

En diciembre del 2013, tras haber logrado que Ucrania no firmase el tratado de asociación con la Unión Europea, Rusia concedió a Ucrania una rebaja de un tercio del precio del gas natural que importaba; una rebaja claramente política, por la que Rusia esperaba que Ucrania se adhiciese a su proyecto de Unión Euroasiática. Sin embargo, el derrocamiento de Yanukóvich hizo que Rusia quedase atrapada: el nuevo gobierno surgido del Euromaidán pedía que se mantuviesen los precios favorables.

Rusia respondió anulando a partir de abril, no solo la rebaja de diciembre, sino

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 108.

<sup>19</sup> Como afirma la autora: “en Ucrania 1995-2005 (...), la mayor parte del gas natural era suministrado a cambio (trueque) de servicios de tránsito” (*Ibid.*, p. 19). Durante muchos años, Rusia aceptaba proporcionar gas a precios reducidos, a cambio de mantener tarifas bajas de tránsito y de depósito de gas en Ucrania (*Ibid.*, p. 105).

<sup>20</sup> *Ibid.*, ps. 23-24.

<sup>21</sup> *Ibid.*, ps. 123-128 y 132-135.

igualmente la rebaja concedida en abril del 2010<sup>22</sup>. Tras ser imposible llegar a un acuerdo, y después de que se acumulasen las deudas de Ucrania por un gas que venía consumiendo sin pagar, se cortó el flujo de gas del 16 de junio hasta el 9 de diciembre, antes de la llegada del frío, evitando así el sufrimiento a los consumidores europeos. Presionada por la UE y por Rusia, Ucrania ha tenido que aceptar perder los precios favorables en los que insistía<sup>23</sup>. Sin embargo, Rusia ha tenido que sufrir no solo la acumulación de deudas, posponiendo dos meses y medio el corte de los suministros de gas natural, sino que se ha expuesto desde entonces a peligrosas perturbaciones en el flujo de gas natural hacia los países consumidores. Los peligros de la interdependencia entre Rusia y Ucrania se han puesto de nuevo de manifiesto y, con ellos, la complejidad de tal interdependencia y cómo ello limita el supuesto poder energético de Rusia. Es tras este episodio que el lector apreciará los estudios de caso que Balmaceda nos brinda en los capítulos cuarto (Ucrania), quinto (Bielorrusia) y sexto (Lituania).

Considerar primordialmente los actores domésticos con aspiraciones rentistas nos puede hacer perder de vista la importancia en términos de economía política de los precios subvencionados que Rusia podía ofrecer. Los efectos económicos que el aumento en las tarifas energéticas que los acuerdos suscritos por Ucrania con el FMI tienen, especialmente en el bienestar de la población, ponen bajo una luz bien diferente el acuerdo de diciembre del 2013 y la cesión política que traía consigo. Es así que resulta comprensible, cómo, para al menos cierto tipo de agenda política, la falta de diversificación puede ser una decisión racional a nivel político, y no solo una distorsión resultante de intereses particularistas espurios<sup>24</sup>. El que en tantas ocasiones Ucrania haya tenido la oportunidad de lograr tales cesiones por parte de Rusia, seguramente tenga mucho que ver, al menos en parte, con el poder que Ucrania tiene en su relación de interdependencia, quizá no tan asimétrica.

Podemos así discrepar con la autora sobre lecturas específicas del tipo de politización por parte de Rusia de sus recursos energéticos, si bien hay que reconocer el elevado rigor de la obra en cuestión, que acota el poder explicativo del discurso del "arma energética"<sup>25</sup>. Margarita Balmaceda admite que, efectivamente, si bien se puede utilizar la energía con fines políticos, la energía es también usada para muchos otros fines, los cuales compiten entre sí<sup>26</sup>. La divergencia más reseñable podría ser en cuanto a la interpretación de las disputas energéticas: si bien es indudable la afirmación de Balmaceda de que las guerras del gas de enero del 2006 y del 2009 estaban íntimamente ligadas a factores políticos domésticos<sup>27</sup>, su análisis, empero, puede llevar a exagerar la influencia de Gazprom, interpretando que las

---

<sup>22</sup> El descuento se ofrecía a cambio de renovar el permiso de estacionamiento a la flota rusa del Mar Negro en la base de Sebastopol, en la península de Crimea, y por entonces territorio ucraniano.

<sup>23</sup> Ucrania insistía en mantener los precios de \$268.5 por mil metros cúbicos, frente a Rusia, que insistía en que Naftogaz tendría que pagar \$485. Moscú y Gazprom pronto rebajaron sus exigencias a \$385, que era el precio contando con el descuento de abril del 2010 por el acuerdo sobre la base de Sebastopol, si bien ello no se hacía explícito. Este precio final es lo que Rusia logró con el llamado "paquete de invierno", que determina los precios hasta marzo del 2015, si bien algo rebajado por la caída del precio del crudo, al que el gas natural está ligado (\$378 para el último trimestre de 2014 y \$365 para el primero de 2015).

<sup>24</sup> Si bien a la larga, como bien indica Balmaceda, ello pueda llevar a mayor inseguridad energética y no sea la estrategia más recomendable (Ver: *Ibíd.*, ps. 271-272).

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 7.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, ps. 286-287, nota a pie de página 10.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 34.

empresas intermediarias responden a sus intereses<sup>28</sup>. Tomando la disputa de enero del 2006 como ejemplo, persisten dudas sobre quién realmente instrumentalizaba RosUkrEnergó. Sin embargo el reordenamiento de los flujos de gas tras el acuerdo de enero<sup>29</sup>, que en términos económicos parece más bien haber desfavorecido a Gazprom<sup>30</sup>, hace menos probable que ésta apoyase a tal empresa a costa de asumir tantas pérdidas<sup>31</sup>. Es por tanto posible una lectura diferente a la que nos proporciona Balmaceda, donde la asimetría en la interdependencia entre Rusia y Ucrania, lo sea en desfavor de la primera,<sup>32</sup> y donde Rusia hubiese aceptado un acuerdo, bien desfavorable, o por lo menos no tan favorable como desease, con tal de poner fin a una disputa que le perjudicaba.

## Conclusiones

La seguridad energética de los países consumidores de Europa depende en gran medida de las distorsiones derivadas de una compleja interdependencia entre la Federación Rusa y países de tránsito como Ucrania, igualmente consumidores de gas de Gazprom. Lo que desde el punto de vista de Moscú es seguridad de demanda, se ve constreñida tanto por el margen de acción que estos países de tránsito tienen, como por los legados de la URSS y la politización en que ha incurrido la propia Rusia.

Por otra parte, Rusia, al igual que la URSS antes de ella, tiene un alta dependencia económica de sus exportaciones, y los efectos de la caída del crudo sobre la economía rusa son muestra de cómo esa ha de ser la prioridad absoluta. La utilización del "arma energética" es algo que por tanto no está tan fácilmente al alcance, pero que tras las repetidas disputas energéticas (en las que Rusia tiene también una innegable responsabilidad), sigue bien anclada en el discurso imperante<sup>33</sup>. La politización por parte de Rusia, indudablemente existe, en particular en relación con los países de tránsito y las complejas relaciones que mantiene con ellos, en gran parte como consecuencia de la herencia de la URSS y los intereses geopolíticos en el espacio post-soviético. Sin embargo, defendemos aquí que esta politización no ha de verse como un equivalente de poder ruso, pues muy a menudo, esconde debilidades que en modo alguno casan con la imagen de Rusia y su "arma energética".

<sup>28</sup> En la disputa energética de enero de 2006, obtuvo un papel muy relevante, que mantendría hasta enero del 2009, la empresa RosUkrEnergó, propiedad de Gazprom y del empresario ucraniano Dmitro Firtash (*Ibid.*, ps. 123-134)

<sup>29</sup> *Ibid.*, ps. 125-128.

<sup>30</sup> Véase KORCHEMKIN, Mikhail, "RosUkrEnergó Wins, Gazprom and NAK Lose", *East European Gas Analysis*, 06/03/2006. Disponible en: <http://www.eegas.com/ukrtran6.htm> [Consultado el 13 de enero de 2015].

<sup>31</sup> Según Reuters, durante la era Yanukóvich, la empresa de Dmitro Firtash, Ostchem, habría importado gas a precios favorables (Véase GREY, Stephen y BERGIN, Tom, "Putin's allies channelled billions to oligarch who backed pro-Russian president of Ukraine", *Reuters*, 26/11/2014. Disponible en: <http://www.reuters.com/investigates/special-report/comrade-capitalism-the-kiev-connection/> [Consultado el 13 de enero de 2015]). A la luz de tales revelaciones, las suposiciones de Balmaceda de que Rusia habría apoyado a RosUkrEnergó como aliado, cobran gran plausibilidad. Hay que ser sin embargo prudentes, pues el interés de Putin en apoyar a Yanukóvich (Firtash siendo aliado suyo) después de la "mala" experiencia con la "coalición naranja" haría comprensible cesiones particularmente generosas.

<sup>32</sup> En términos generales, la autora juzga que Ucrania no utilizó correctamente la situación de interdependencia que su posición como país intermediario le confería, para así diversificar (BALMACEDA, Margarita, *Politics of Energy Dependence...op.cit.*, p. 275). Sin embargo, teniendo en cuenta los largos periodos en que el país gozó de precios favorables, cabría matizar tal afirmación.

<sup>33</sup> Aunque solo se trate de una anécdota en clave de humor, vale la pena ver la siguiente viñeta para considerar la imagen que aún impera sobre el uso político del gas natural por parte de la Rusia de Putin: <https://twitter.com/captaineuro/status/534752200011296770> [Consultado el 12 de enero de 2015].

La riqueza con que se tratan estos temas en las dos obras reseñadas y comentadas debería servir como la mejor introducción académica posible y para entender cuáles son los desafíos a la seguridad energética de los consumidores europeos y la realidad de la dependencia económica de la Federación Rusa de sus exportaciones de hidrocarburos. Ello puede precisamente llevar a conclusiones radicalmente opuestas en materia de diversificación energética: si el problema no es tanto Rusia en sí, como los países de tránsito, proyectos como Nord Stream pueden verse como un refuerzo de la seguridad energética, y no al revés. La experiencia de Austria y Baviera durante la Guerra Fría, en que los depósitos y las interconexiones mitigaban los problemas de suministro de gas natural soviético, es una alternativa a soluciones más radicales y polémicas y, sobre todo, que politizan una relación económica, sin embargo manejable; el giro anti-ruso asumido por la política energética de la UE a raíz de la crisis de Ucrania es quizá una muestra de los peligros de tal politización, especialmente cuando el mercado internacional del gas natural puede evolucionar de tal manera que el gas ruso sea, no solo necesario, sino deseable en materia de precios.

Esperamos, por tanto, que la lectura de las dos obras de Per Högselius y Margarita Balmaceda aporte una visión más global a un problema, el de la seguridad energética, que sin duda alguna, es más complejo y donde las cosas no son lo que parecen. Sobre todo, esperamos que este ensayo prevenga al futuro lector de caer en las trampas de categorías discursivas sesgadas, del tipo de "arma energética", que invitan a exagerar el papel de los países productores, aprovechando tanto los sólidos argumentos de estas obras, como reflexionando sobre aquellos aspectos más abiertos a la crítica. ●

---

**BROWNE, Stephen y G. WEISS, Thomas (eds.),  
*Post-2015 UN Development: Making change happen?*,  
 Routledge, Nueva York, 2014, ps. 264**

**JORGE JOSÉ HERNÁNDEZ MORENO\***

Los debates, las aportaciones académicas y en definitiva, las discusiones en torno a la reforma de la Organización de Naciones Unidas (NNUU) se tornan incesantes cuando se acerca la hora de tomar una decisión sobre la próxima agenda global del desarrollo, que se concretará con la adopción firme de unas metas y objetivos que marcaran la acción del sistema de desarrollo de NNUU (SDNU), así como la de todos los actores involucrados en el desarrollo. 2015 va a constituir un punto de inflexión clave para el desarrollo global, en un sistema internacional que es aún westfaliano, en el que los actores principales siguen siendo los distintos Estados nación, caracterizados por grandes asimetrías entre ellos en relación al poder y la riqueza, los cuales muestran constantes resistencias al establecimiento de normas de carácter vinculante.

A partir de 2010, y de manera más intensa desde 2012, NNUU ha sido el escenario de una amplia conversación global para formular las nuevas metas de desarrollo post-2015. Ante este contexto internacional, los editores del libro *Post-2015 UN Development: Making change happen?*, Stephen Browney Thomas G. Weiss se preguntan ¿qué es lo que se debe hacer? Para tratar de dar respuesta a esta cuestión tan fundamental para el futuro próximo de la propia organización, reúnen en este libro a un equipo de

autores compuesto por académicos, investigadores, embajadores y diplomáticos, representantes institucionales, etc., que nos ofrecen una serie de visiones y perspectivas sobre los escenarios que tendrán lugar después de 2015. El libro se estructura en cuatro partes, las cuales van abordando de manera transversal y a partir de diferentes planteamientos e ideas, la reforma del SDNU, la propia estructura organizacional y operativa de NNUU y su relación tanto con las transformaciones que está experimentando el sistema internacional como su vinculación con el establecimiento de los nuevos objetivos de desarrollo post-2015.

La primera parte del libro realiza una contextualización del SDNU comenzando por las "Funciones y principios que rigen la asistencia multilateral". Para ello, el que fuera embajador de Noruega y Director del proyecto "NNUU-2015" Bjorn Skogmo, realiza una descripción de las funciones que el SDNU desempeña en el sistema internacional y advierte que NNUU tiene que reinventarse a sí misma. El autor se centra en sus roles como catalizador y actor fundamental, sobre todo en aquellas zonas geográficas en las que es difícil que su labor sea suplantada por otras organizaciones. El capítulo 2 realizado por el profesor del Wellesley College de la Universidad

**\* Jorge José HERNÁNDEZ MORENO,**  
 Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente estudiante del Máster en Gobierno, Administración y Políticas Públicas del IUOG.

de Massachusetts Craig Murphy, titulado "Evolución del sistema de desarrollo de Naciones Unidas", hace un repaso a la evolución histórica del sistema de desarrollo de Naciones Unidas, afirmando que no existen grandes diferencias entre el SDNU y el sistema en su conjunto, especialmente entre sus "clientes". En el estudio de las varias fases de la evolución del sistema de desarrollo de NNUU, el autor evalúa dónde ha propiciado la influencia del proceso de desarrollo y dónde se ha producido un estancamiento en la actualidad. Es decir, de ser el centro de "las políticas globales de desarrollo", el SDNU corre el peligro de desaparecer del paisaje del desarrollo.

En "Impulsores del cambio para el futuro papel de las NN UU", Richard O'Brien, especialista en economía internacional, reflexiona sobre quiénes van a ser los actores impulsores del cambio en papel de NNUU. Para ello, realiza un ejercicio prospectivo de los escenarios futuros en los que esta institución tendrá que desarrollar su papel, conforme a los ODM post-2015. El autor identifica cinco drivers del cambio: migraciones y movilidad, política económica, seguridad en un mundo ingobernable, el medio ambiente, y las nuevas soluciones de la ciencia y la tecnología. Estos aspectos están en la base de las transformaciones del panorama mundial, que colocará nuevas demandas sobre cooperación internacional a través del sistema de Naciones Unidas, y a las que tendrán que hacer frente los diversos actores que conforman el entramado de la cooperación y el desarrollo.

La segunda parte del libro plantea una serie de debates sobre el presente y el futuro, los resultados obtenidos, la financiación y la gestión del desarrollo. La evaluación del SDNU también es motivo de análisis en esta obra. En concreto, Robert Picciotto, profesor visitante del King's College de Londres, comienza describiendo

la deplorable inadecuación de los métodos actuales de Naciones Unidas y la evaluación de sus actuaciones. El autor sugiere la forma en que podría mejorarse y recomienda que NNUU podría ser más eficaz si pudiera tender puentes con más éxito entre la división desarrollo y seguridad, presagiando un tema que es objeto de análisis y reflexión a lo largo de los capítulos que componen el libro. En relación a la financiación, ir a las responsabilidades de rendición de cuentas y de transparencia son algunas de las prioridades urgentes, y este asunto es analizado por el consultor especializado en gobernanza Richard Golding en el capítulo 6, "Haciendo que la NNUU sea más transparente y responsable". En los últimos años, hemos asistido a un aumento de los instrumentos de vigilancia y la transparencia dentro del sistema, incluyendo la aparición de la oficina de ética, el nuevo sistema de contabilidad y resultados basados en la elaboración del presupuesto y la gestión. Sin embargo, ir más allá de la instigación de este nuevo proceso, solo será posible cuando el "personal" sea reconocido y recompensado por sus esfuerzos para mejorar la transparencia y el rendimiento.

La tercera parte del libro "Los requisitos para los estados devastados por la guerra", hace referencia al rol de Naciones Unidas en el direccionamiento de la construcción de la paz y el papel del desarrollo en todos aquellos estados que han sufrido un conflicto armado y han quedado devastados por la guerra. La argumentación central del libro reconoce que, cuando el sistema de desarrollo podría tener un mayor impacto –en situaciones de fragilidad y conflicto armado– los prerrequisitos de estabilidad son primordiales.

Ante estos retos a los que se enfrenta la organización, Andy Knight, profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de

la Universidad del Caribe, en el capítulo 7, realiza una revisión comprensiva de la evolución de la seguridad y el desarrollo y los nexos e intentos de alineamiento entre sus pilares operacionales. A pesar de algunos hitos notables a lo largo del camino de esta organización, la alineación no se ha logrado de una manera sustentable. Para ello el autor propone "una estructura adicional considerable, y reformas institucionales" dentro de la propia NNUU. Con este argumento se quiere hacer hincapié en que más allá de una mayor coherencia interna, una exitosa construcción de la paz también requiere un compromiso de NNUU con los estados, con los actores no estatales y con los países propensos a sufrir conflictos armados.

¿Está realmente preparada NNUU para asumir el establecimiento y la gestión de la economía de la paz? Esta pregunta se presenta en la actualidad como un tanto ambigua, a la vez que alentadora de cara al futuro. Para ello se requiere un cuidadoso análisis sobre la naturaleza de la transición de un conflicto armado hacia la estabilidad. Esta actuación tiene cuatro dimensiones: securitaria, política, social y económica. Las transiciones también tienen fases, pasando de la economía de guerra a la economía de paz y de desarrollo. El sistema necesita tomar una visión "dura" de su capacidad en esta área y usar sus recursos. Según Graciana Castillo, Directora del Centro del Capitalismo y la Sociedad de la Universidad de Columbia y autora de este capítulo, "[NNUU] también necesita desarrollar una idea más clara de cómo lograr la construcción satisfactoria de la paz".

Esta cuestión, que está vinculada con las reflexiones realizadas en los capítulos anteriores que componen la tercera parte del libro, es analizada por el que fuera Representante Ejecutivo de la Secretaría

General en Sierra Leona Michael Von der Schulenburg en el capítulo 9 titulado "¿Puede impulsar la construcción de la paz la agenda de cambio de NNUU?". Las conclusiones extraídas en torno a este aspecto, se basan especialmente en el estudio de caso de Sierra Leona. Según el autor "en más y más países la necesidad de la coherencia en el desarrollo dentro del sistema de desarrollo de NNUU está ensombrecida por la urgencia de conseguir que todas las partes del sistema trabajen juntos de una mejor forma".

La cuarta y última parte del libro "Hacia un sistema de NNUU reformado", revisa las perspectivas más significativas para el cambio dentro del SDNU. En el capítulo 10, "NNUU y la agenda de desarrollo post-2015", David Hume, profesor de Estudios de Desarrollo y el profesor de Economía Política Internacional Rorden Wilkinson, ambos de la Universidad de Manchester, realizan una revisión del proceso de elaboración de la nueva agenda. Estos autores concluyen su argumentación en torno a este proceso afirmando que "el papel de esta organización en la formación de los nuevos objetivos se verá disminuido en comparación con los ODM, especialmente dada la capacidad limitada de promover ideas o adquirir un papel de liderazgo".

En el capítulo 11, Roberto Bissio, Director Ejecutivo del Instituto del Tercer Mundo, pone el énfasis en otra parte, en la perspectiva ciudadana del SDNU. El autor deja claro que "la relación del sistema de NNUU con la sociedad civil también va a cambiar". El principal cambio que identifica es en relación a las actitudes de la organización hacia la sociedad civil, ya que ha pasado de ser meramente un instrumento, a convertirse en una herramienta para comenzar una "genuina relación" en la construcción y el mantenimiento de la gobernanza abierta. Se requiere distinguir claramente entre los

aspectos positivos y negativos de los actores miembros con ánimo y sin ánimo de lucro, que a menudo son mezclados en muchas definiciones de la sociedad civil —también en el mundo académico— y en las negociaciones de NNUU.

El libro finaliza con un último capítulo titulado “Revisando el desarrollo de NNUU: perspectivas para la reforma”, en el que Cécile Molinier, que fue Directora de la oficina del PNUD en Ginebra, y el propio Browne, revisan la larga historia de intentos —y fracasos— de reforma, evidenciando la dificultad de esta tarea.

En definitiva, podemos afirmar que si todas las cuestiones abordadas por el libro definen un sistema en crisis, o simplemente lleno de desafíos, éstos constituyen una clara llamada a realizar una reforma de manera acelerada, un asunto que ha tenido su eco en la opinión pública mundial. De la lectura de la presente obra se desprende la constatación de la existencia de un escenario en el que si no se produce un cambio, la comodidad del status quo puede condenar la actividad de NNUU hacia una creciente irrelevancia en un sistema internacional en constante y rápida transformación, cargado de incertidumbre y contradicciones, con claras carencias de gobernanza, también en la dimensión del desarrollo. Los editores concluyen la obra con un conjunto de proposiciones prácticas diseñadas para mejorar el funcionamiento del sistema de desarrollo, una aptitud para su uso como un instrumento eficaz para el desarrollo: “proponemos una respuesta modestamente optimista en el medio plazo post-2015, ¿puede suceder el cambio?”.

Para que este cambio pueda llegar a ser efectivo, es imperativo adaptar la presencia de NNUU y sus intervenciones a los requerimientos de un mundo imbuido en un cambio radical, lo que implica, en

palabras de Browne y Weiss, “una reducción y una presencia diferente, un asesoramiento estratégico de mayor calidad, y una mayor coherencia en la facilitación del acceso y la gestión de los conocimientos y las experiencia”.

Este libro constituye un ejercicio de aproximación a los escenarios futuros tanto del sistema de desarrollo de NNUU, como a la participación de esta en el establecimiento de los objetivos de desarrollo post-2015 y su acomodo en el sistema global de la ayuda. Hay que destacar el hecho de que este proceso de formación de la agenda global del desarrollo, ha tenido a NNUU como impulso, ágora y referente, en un periodo en el que emergen otras instancias de gobernanza global con serias carencias de representatividad y legitimidad, como el G-20.

Si el objetivo es construir “la NNUU que queremos en el mundo que queremos” y hacer realidad el cambio, éste pasa por la conformación de una gobernanza multinivel del desarrollo, que combine adecuadamente los compromisos y mecanismos multilaterales y las políticas nacionales. Este es un aspecto central, pues la actuación del estado es clave en cada país, pero su efectividad dependerá en gran medida de que su actuación se inserte en marcos de acción colectiva internacional, y ello comporta exigencias en materia de regulación de las finanzas globales y de estabilidad macroeconómica, del comercio y de la financiación del desarrollo. La Agenda Post-2015 debe encarar los obstáculos estructurales y las barreras políticas que impidieron, e impiden, la realización de los ODM en su totalidad, y en esta tarea hercúlea la (re)estructuración de NNUU debe de constituirse como un tema central de cara al futuro más próximo. ●

**EASTERLY, William, *The tyranny of experts. Economists, dictators and the forgotten rights of the poor*, Basic Books, Nueva York, 2014, ps. 416**

**MIQUEL REYNÉS RAMÓN\***



Los tres libros que, en solitario, el economista William Easterly ha dedicado a los temas del desarrollo y de la ayuda al desarrollo de los países pobres han tenido una repercusión amplia y controvertida, no circunscrita a ámbitos académicos o especializados<sup>1</sup>. Profesor de la Universidad de Nueva York y ex funcionario del Banco Mundial, Easterly es conocido por sus reiteradas críticas al modelo de desarrollo y de ayuda al desarrollo que las organizaciones internacionales, los países ricos, algunas instituciones privadas y varias personalidades de fama internacional han propugnado a través de sus hechos e ideas. Académicamente, por otra parte, se le ha situado dentro de la corriente de los economistas institucionalistas<sup>2</sup>. Estas dos dimensiones de su trabajo orientan los contenidos de su último libro, como ya lo hacían con el anterior, del que éste podría considerarse una continuación.

<sup>1</sup> Al margen de este libro, Easterly ha escrito *The elusive quest for growth* (The MIT Press, 2002) y *The white man's burden* (Penguin Books, 2007) y editado los siguientes: *The limits of stabilisation* (con Luís Serrén, Stanford University Press y The World Bank, 2003), *Reinventing foreign aid* (The MIT Press, 2008) y *What works in development* (con Jessica Cohen, Brookings Institution Press, 2009). En su página personal ([www.williamearsterly.org](http://www.williamearsterly.org), consultada el 29 de septiembre de 2014) se puede obtener información relacionada con estos libros, algunas de las críticas y reseñas a las que han dado lugar y otras de sus actividades y publicaciones.

<sup>2</sup> Véase el libro de Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo, *Repensar la pobreza*, Taurus, Madrid, 2012.

Las principales ideas del libro son las siguientes. Desde el comienzo de la ayuda a los países pobres, en 1949, un único modelo de desarrollo —que en este libro significa crecimiento económico— ha sido dominante y ha condicionado tanto las políticas de ayuda como las de los países pobres. Este modelo, que en la mayor parte de libro se identifica como de desarrollo autoritario, aunque puntualmente se le denomine modelo de la ilusión tecnocrática, tendría dos componentes. Por un lado, considera que la pobreza de los países es, sobre todo, un problema técnico, de falta de planificación y de capacidad de los estados para aplicar las soluciones —técnicas— que los especialistas han identificado. Por otro, este modelo ha legitimado, si no promocionado, la idea y la figura del autócrata benevolente, o sea, la idea de que algunos regímenes autoritarios o dictatoriales quieren el desarrollo de sus países y pueden adoptar con más facilidad las medidas para materializarlo.

Frente a esto, Easterly defiende lo que llama el modelo del desarrollo libre, basado en el reconocimiento y la materialización de los derechos y libertades económicas y políticas de los ciudadanos de los países. Lograr este objetivo es un fin en sí mismo, ya que estos derechos están ausentes en muchas autocracias, y es el principal medio, ante el fracaso del modelo de

**\* Miquel REYNÉS RAMÓN,** Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu Fabra, doctor en Sociología (especialidad de Sociología de la Educación) por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Asociado en la Facultad de Ciencias Sociales y de la Educación de la Universidad Camilo José Cela. Becario MAEC-AECID durante el curso 2011-12 en el *Bureau Régional pour l'Éducation en Afrique* de la UNESCO en Dakar.

desarrollo autoritario, para que los países salgan de la pobreza.

A partir de estas ideas generales, Easterly aborda dos aspectos concretos: en primer lugar, busca una explicación al hecho de que el modelo de desarrollo dominante haya sido el autoritario y, en segundo lugar, señala los puntos débiles de la dimensión técnica de este modelo, a la vez que argumenta empírica y teóricamente a favor del modelo de desarrollo libre. El libro se estructura en cinco partes y catorce capítulos. Tras el primer capítulo, que es una introducción y al mismo tiempo un resumen del libro, los capítulos dos, tres, cuatro, cinco y trece se ocupan del primer aspecto. Del capítulo seis al doce se aborda el segundo. Cierra el trabajo el capítulo catorce, dedicado a las conclusiones.

Como se ha apuntado, el libro intenta averiguar cómo se ha impuesto un modelo autoritario de desarrollo y de ayuda. De acuerdo con Easterly no ha sido por falta de modelos alternativos. Para demostrarlo el autor, en el segundo capítulo, compara las ideas de dos economistas, Gunnar Myrdal y Friedrich Hayek, que representarían, respectivamente, el modelo autocrático y el modelo libre. El hecho fue, sin embargo, que no existió jamás un debate alrededor de este tema. El modelo autoritario se convirtió en dominante por motivos políticos. La argumentación de Easterly se apoya en casos actuales y en tres episodios o ejemplos históricos (ocurridos en China, en África y en Colombia) para mostrar el proceso de formación y las bases de este modelo de desarrollo.

La ayuda al desarrollo ha sido un instrumento de la política externa de los países ricos con los pobres. En la época colonial, durante la guerra fría o en la actual guerra al terror, se ha utilizado para favorecer,

directamente o a través de organizaciones internacionales, el establecimiento o la continuidad de regímenes autoritarios afines. Y estos regímenes, muchos de los cuales retomaban las formas autoritarias de organización de la etapa colonial, han visto en este modelo una fuente de legitimidad. Con otras palabras, el desarrollo de los países, logrado a través de soluciones técnicas, compensaría la falta de libertades y derechos.

El capítulo trece, finalmente, pretende desmontar el argumento de que los regímenes dictatoriales o autocráticos disponen de los mecanismos para desarrollar a sus países en mayor medida que los regímenes democráticos. Esta idea o percepción —Easterly recurre a planteamientos psicológicos— tiene muy poco fundamento empírico. Los resultados económicos o de desarrollo positivos de las dictaduras sólo lo son a corto plazo y, pese a que algunos de los países de mayor crecimiento sean autocracias no significa que todas las autocracias alcancen el desarrollo. Ocurre lo contrario: la mayor parte de estos regímenes no lo consiguen. No se puede olvidar, además, que muchas dictaduras son de países pobres y, por esa razón, tienen mayor margen de desarrollo. Por último, los países que se han convertido, popularmente, en referentes de desarrollo o crecimiento económico —China, por ejemplo— lo han logrado cuando han permitido una relativa mayor libertad y respeto de algunos derechos económicos y no a los políticos.

Siguiendo esta línea crítica, la segunda parte del libro es una refutación de la posibilidad de un desarrollo técnico y planificado, esto es, de la ilusión tecnocrática, el otro componente del modelo de desarrollo autoritario. A través de ejemplos históricos —unos más acertados

y necesarios que otros— e investigaciones propias y ajenas, Easterly identifica y describe tres dimensiones en las que el planteamiento de esa ilusión es erróneo, al mismo tiempo que lo opone a los resultados del modelo basado en las libertades y derechos políticos y económicos.

Easterly llama a la primera de estas dimensiones “pizarra blanca”, sinónimo, podríamos decir, del peso de la historia o de las tradiciones. La ilusión tecnocrática cree que la planificación y las soluciones técnicas van a funcionar en cualquier contexto, lo que significa que puede ignorarse el modo en que se han construido las sociedades. Los capítulos que Easterly dedica a este tema (los de la parte tres) intentan demostrar que las condiciones (derechos económicos y políticos) que han llevado al desarrollo de los países tienen una continuidad histórica muy fuerte.

La segunda dimensión tiene que ver con el papel que se asigna al estado o a la nación como sujeto y motor del desarrollo. De acuerdo con Easterly, y esto llama la atención, no existen, o los economistas no las conocen, políticas económicas que pueden llevar a cabo los estados para lograr el desarrollo o crecimiento a corto plazo. La idea de que se puede planificar y aplicar, desde el estado, unas medidas técnicas que funcionen ha de generar muchas dudas. Además, el hecho de tomar al estado como sujeto del desarrollo tan sólo lleva a que se prioricen unos grupos de ciudadanos sobre otros, aquéllos que pueden aumentar el indicador de desarrollo del país. La tercera dimensión —y crítica— va en el mismo sentido y tiene que ver con la simple posibilidad de planificar el desarrollo, de realizar lo que Easterly llama el diseño consciente del desarrollo. Utilizando el ejemplo de la innovación tecnológica, sostiene que planificar este tipo de cambios

carece de sentido. Retomando las ideas de Hayek, argumenta que las sociedades no tienen, en un momento concreto, los conocimientos necesarios para saber qué va a ocurrir o qué innovaciones son necesarias sino que esto es resultado de lo que llama las soluciones espontáneas, es decir, lo que surge de las interacciones de miles de personas en el contexto apropiado, como tratan de ejemplificar los casos concretos que se presentan en estos capítulos.

Ante el fracaso del modelo autoritario, Easterly propone el desarrollo libre. Al respecto, no hay un capítulo en el que exponga sistemáticamente estas ideas sino que éstas se van repitiendo a lo largo de los distintos capítulos como resultado de la comparación de los ejemplos y casos que expone (páginas 215-216, 237, 245, 276 y 300, por ejemplo). En síntesis, sostiene que los países pobres se desarrollarán cuando se establezcan y defiendan derechos económicos y políticos individuales. Surgirá así un sistema de libre mercado y de democracia política (control de los gobiernos y garantías de respeto del derecho de propiedad, fundamentalmente) que permitirá que la iniciativa y la interacción de miles de actores políticos y económicos encuentren las soluciones a los problemas de cada país. Sin abusos y arbitrariedades del poder, el mercado reconocerá las iniciativas privadas que satisfagan las necesidades de la población y los ciudadanos el buen gobierno.

Easterly desarrolla mucho más la dimensión económica que la política y, adelantando las críticas de que esto se interpretará como la preeminencia del libre mercado sobre el estado, argumenta que este no es el tema de su libro: hay que debatir sobre las garantías de los derechos individuales; estado y mercado son compatibles (creación bienes privados

y bienes públicos) si los ciudadanos pueden controlar el poder político y evitar las arbitrariedades.

En conclusión, ¿qué supone esta propuesta para la ayuda al desarrollo? De acuerdo con Easterly, dos hechos: que hay suficientes evidencias para debatir sobre distintos modelos de desarrollo y, segundo (p. 340), que optar por su propuesta no significa, en el campo de la ayuda al desarrollo, desentenderse de lo que ocurre materialmente en los países pobres, sino orientar también las acciones hacia tareas de presión y promoción política para conseguir que los ciudadanos de los países pobres tengan los mismos derechos que los de los ricos.

En mi opinión, este nuevo libro de Easterly será valioso tanto para expertos en el tema como para las personas interesadas pero inexpertas. En general, pocas críticas pueden hacerse a su planteamiento relativo a los derechos políticos y económicos de las personas pero, en un trabajo largo y denso como éste, han de surgir necesariamente críticas y desacuerdos, cuya profundidad dependerá del grado de conocimiento del tema planteado. Formalmente, por ejemplo, es un libro demasiado extenso, en ocasiones repetitivo y con algún tema o ejemplo cuya presencia en el libro no se entiende ya que aporta muy poco: es el caso de la historia, presente en varios capítulos, de las transformaciones de un edificio y de parte de un barrio de Nueva York.

Asimismo, es necesario reconocer que, al criticar a los actores de la ayuda al desarrollo, Easterly siempre ataca a los más altos y fuertes (Banco Mundial, ONU, Bill Gates, Tony Blair y Gordon Brown, Jeffrey Sachs), pero da una imagen demasiado homogénea de la comunidad del desarrollo. Aunque exista una tendencia mayoritaria,

la lucha por los derechos de los ciudadanos (y no el desarrollo técnico) es una prioridad para muchas ONG (Human Rights Watch, Amnistía Internacional), algunas de ellas mencionadas en el libro.

Finalmente, pienso que el libro podría extenderse o ser más preciso al tratar el proceso a través del cual la interacción de derechos económicos y políticos, o sea, el mercado y el estado democrático, permite el desarrollo. Ya se ha dicho que Easterly insiste en que el tema no es mercado o estado pero, al tratar mucho más la parte económica o de mercado —es economista— que la política, su planteamiento parece incompleto. En países pobres, ¿cuál es la combinación adecuada de mercado y democracia?, ¿hasta dónde pueden llegar? ¿Qué opciones existen? Dada la diversidad de situaciones en esos países, ¿no puede funcionar la planificación en una democracia? ¿No es una opción entre otras o en circunstancias precisas? Prestar más atención y conocer mejor el funcionamiento de los mercados y de la democracia en estos países permitiría responder a estas preguntas<sup>3</sup>, cosa para la cual este libro puede ser un punto de partida. ●

<sup>3</sup> Como se hace en el artículo de R. Harding y D. Stasavage (2014) "What Democracy Does (and doesn't do) for Basic Services: School Fees, School Inputs, and African Elections", *The Journal of Politics*, 76, 1: 229-245.

**RÜGEMER, Werner, *Las agencias de calificación: Una introducción al actual poder del capital*, Virus editorial, Barcelona, 2013, ps. 274**

**PAU VICENS ESCALES TOUS\***

El desarrollo de la Economía Política Internacional (EPI) como área de estudio de las Relaciones Internacionales (RRII) a partir de los años setenta del siglo XX, favoreció la ampliación de la agenda de estudio de esta disciplina y el desplazamiento del foco de atención hacia otros actores, más allá de los estados, entendidos como fuentes de poder e influencia a nivel internacional<sup>1</sup>. Esta evolución dentro del campo académico, ha ido acompañada del cambio acelerado de la realidad internacional, siendo la transformación del sistema financiero internacional uno de los acontecimientos más destacados. En estos años el sector financiero ha pasado de estar restringido y regulado a nivel nacional, a estar en gran medida desregulado, extendiéndose a través de las fronteras nacionales y escapando al control de los estados. El origen de estos cambios, y de la pérdida de soberanía estatal, no se halla simplemente en las fuerzas de innovación e integración financieras sino que, como señala Susan Strange, se encuentra en gran medida en decisiones políticas (tomadas y no tomadas) a partir de los años setenta, por parte de las autoridades públicas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> GARCÍA SEGURA, Caterina, "La contribución de la Economía Política Internacional a la reflexión teórica de las Relaciones Internacionales" en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI (2), 1999, ps. 427-468.

<sup>2</sup> STRANGE, Susan, *Dinero loco: el descontrol del sistema financiero global*, Editorial Paidós,

Entre estas decisiones se encuentra la delegación de funciones de supervisión financiera a actores privados, las agencias de calificación de riesgo, que se han convertido en un actor relevante en el control del riesgo financiero.

El libro aquí reseñado, *Las agencias de calificación: una introducción al actual poder del capital*, es una descripción exhaustiva de la génesis, evolución y funcionamiento de estas empresas privadas, así como un análisis de su poder e influencia dentro del sistema financiero y sobre los estados. Su autor, Werner Rügemer, formado en economía y doctor en filosofía, se ha especializado en la investigación de delitos económicos por parte de bancos y empresas. Actualmente es miembro de Transparencia Internacional y forma parte del consejo científico de ATTAC. El libro de Rügemer se compone de catorce capítulos y está prologado por Gonzalo Boye Tuset, abogado penalista y redactor de la querrela contra las agencias de calificación presentada en 2011 ante los tribunales españoles.

En el capítulo introductorio se expone cómo las agencias de calificación han sido objeto de especial atención mediática y política desde la crisis financiera y económica iniciada en 2007, que ha afectado a los países

Barcelona, 1999.

**\* Pau Vicens ESCALES TOUS,** Licenciado en Sociología y Máster en Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid). Actualmente estudiante de doctorado en Historia en la Universidad de las Islas Baleares.

occidentales de manera destacada. A pesar de las críticas que se han vertido sobre ellas, las agencias de calificación han negado tener un papel fundamental en la crisis financiera y han eludido, con cierta eficacia, su responsabilidad jurídica. En este primer capítulo Rümeger destaca cómo las agencias de calificación se han convertido en un elemento catalizador del sobreendeudamiento sistémico y como el estatus central que han adquirido como supervisores privados no se debe principalmente a dinámicas económico-financieras, sino a la delegación de responsabilidades de las autoridades públicas hacia estas empresas.

En el segundo capítulo se aborda la cuestión de la génesis y la transformación de las agencias. Las tres agencias de calificación más importantes (Standard & Poor's, Moody's y Fitch), que controlan actualmente cerca del 95% del mercado internacional de calificación, tienen sus orígenes a finales del siglo XIX y principios del XX en Estados Unidos, dedicándose inicialmente a la evaluación de sociedades anónimas que salían a bolsa, dentro del ámbito estrictamente privado. El papel regulador de las agencias empezó tras la crisis bursátil de 1929 y las reformas del *New Deal*, cuando la recién fundada Comisión de Valores y Bolsa de Estados Unidos (Security Exchange Commission, SEC), otorgó a las agencias de calificación la función de evaluar la seguridad de las inversiones. Esta función se vio reforzada de manera fundamental a partir de 1975 cuando la SEC decidió incorporar las calificaciones a su marco normativo<sup>3</sup>, estableciendo la prohibición de invertir

<sup>3</sup> En 1975 la SEC otorgó licencias y el certificado de calidad a siete de las agencias de calificación más conocidas en Wall Street. Posteriormente estas agencias se fusionaron en las tres agencias más conocidas actualmente.

en valores especulativos a determinados agentes financieros, reconociendo los títulos calificados como "solventes" en los balances de los acreedores, imponiendo la obligación de las empresas estadounidenses de someterse a la calificación de al menos dos agencias antes de obtener crédito en el mercado de capitales, etcétera. El papel de las calificaciones en las leyes y prácticas financieras estadounidenses otorgó a las agencias de calificación una importancia cada vez más destacada.

En el tercer capítulo Rümeger describe cómo el sistema de calificación estadounidense se fue internacionalizando y adquiriendo un carácter global. Este proceso estuvo marcado por la desregulación financiera en Estados Unidos iniciada en los años setenta y llevó la actividad de las agencias de calificación, siguiendo a bancos y fondos financieros, primero a Europa y más adelante al resto del mundo. El estatus internacional de las agencias fue refrendado por autoridades públicas y privadas que fueron incorporando el criterio de las calificaciones en sus normativas (Fondo Monetario Internacional, Banco de Pagos Internacionales, Banco Central Europeo, Acuerdos de Basilea, etc.). La expansión de las agencias no sólo tuvo un carácter territorial sino que su campo de actividad también trascendió de lo privado a lo público cuando a mediados de los años setenta las agencias empezaron a calificar la solvencia de los estados. En este sentido, como afirma el propio autor: "en 1975 las tres agencias calificaron primero a cinco países, y en el año 1980 calificaron a ocho. Ya en 1990 eran 68 los países calificados por las agencias, en 2000 eran 191, y desde 2002, prácticamente todos los países han sido calificados"<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> RÜGEMER, Werner, *Las agencias de calificación: Una introducción al actual poder del capital*, Virus editorial, Barcelona, 2013, p.64.

En los capítulos cuatro y cinco se expone de manera pormenorizada la controvertida cuestión de quiénes son los propietarios de las agencias de calificación. Rügemer analiza cómo en un primer nivel las tres agencias de calificación son propiedad de otros grupos empresariales no directamente involucrados en la compra y venta de valores que las agencias tienen que calificar pero que, en un segundo nivel, los mayores accionistas de McGraw Hill (propietaria de Standar & Poor's) y Moody's Corporation (propietaria de la agencia Moody's), son en gran medida fondos de alto riesgo y bancos de inversión. Muchos de estos fondos y bancos tienen participaciones en ambos grupos empresariales, además de tener participaciones cruzadas entre ellas (*cross shareholdings*) dando lugar a una red de estrechas interconexiones que abre la puerta a un posible conflicto de interés en la actuación de las agencias.

En cuanto a los criterios de calificación, presentados en los capítulos sextos y séptimo, a pesar de que se sirven de sofisticados modelos de riesgo matemáticos, las agencias han demostrado ser poco eficaces a la hora de anticipar situaciones de insolvencia y crisis sobrevenidas. Sus modelos se basan en una distribución normal de los riesgos, ignorando los factores externos y los riesgos crecientes en la búsqueda de rentabilidad financiera. Junto a las dificultades técnicas asociadas a la previsión de riesgos existen otras insuficiencias no técnicas, como por ejemplo, es el emisor quien paga la calificación (*issuers pays model*), las agencias intervienen en la configuración de los productos que califican (calificación indicativa) y realizan calificaciones no solicitadas (que pueden ser interpretadas como formas de coacción sobre los emisores). A esto hay que añadir una tendencia sistemática por parte de

las agencias a infraevaluar los bonos soberanos y municipales, y a sobrevaluar los instrumentos financieros simples y, sobre todo, los productos financieros estructurados<sup>5</sup>.

El capítulo ocho reseña otras deficiencias en el diseño del sistema de supervisión público-privado en el que participan las agencias de calificación. Primero, la ausencia de control sobre los criterios de calificación y la capacidad de las agencias de modificarlos sin necesidad de justificación (*regulatory capture*). Además las agencias eluden cualquier responsabilidad sobre calificaciones deficientes estableciendo en sus contratos privados que "las calificaciones no son datos objetivos (...) no contienen ninguna garantía de integridad y exactitud"<sup>6</sup>, cuando es precisamente su presunta fiabilidad el motivo de integrarlas en la regulación de las administraciones públicas y los estatutos de entidades privadas. A esto hay que añadir que el modelo por el cual es el emisor quien paga la calificación ha dado lugar a prácticas de *shopping & hopping* donde los emisores, aprovechando el interés de las agencias en aumentar sus cuotas de mercado, pueden influir en los estándares de calificación seleccionando la agencia que mejor valore sus emisiones. Para que esto fuera posible, se vulneraron los reglamentos internos de las agencias según los cuales los directores ejecutivos debían mantenerse estrictamente separados de los departamentos de los analistas. Todas estas deficiencias en el sistema de calificación han hecho que los grandes agentes financieros

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.135. Entre 1980 y 2010, de los títulos que alcanzaron una calificación de A por parte de Moody's, hubo un 0% de impagos en el caso de los bonos soberanos, un 0,49% de impagos por parte de los municipios, un 1,8% de impagos en el caso de los bonos corporativos, un 4,9% de impagos en el caso simples y un 27% de impagos en el caso de los productos financieros estructurados.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.151.

(grandes bancos, aseguradoras, fondos de inversión, etc.) hayan desarrollado sus propios procedimientos de calificación y en su toma de decisiones no se guíen esencialmente por las calificaciones de las agencias, tal y como se señala en el capítulo noveno.

En el décimo capítulo Rügemer analiza el papel de las agencias de calificación en algunas crisis empresariales y estatales destacadas de los últimos años. En cuanto a las crisis empresariales, como las de Enron en 2001 o Lehman Brothers en 2008, las calificaciones de las agencias fueron incapaces de prever las dificultades financieras de estas empresas y favorecieron su endeudamiento, agravando en consecuencia las futuras situaciones de insolvencia. En cuanto a las crisis estatales las agencias han tenido igualmente un papel procíclico. Los cambios en la calificación de la solvencia de un estado tienen efectos de propagación y contagio (*spillover*) afectando a las condiciones de otros muchos productos financieros asociados al país, de sus empresas o de empresas extranjeras con fuertes relaciones comerciales con éste. Estas situaciones de incertidumbre y riesgo han sido aprovechadas por los "mercados" (fondos de alto riesgo, bancos de inversión y otros agentes financieros) para realizar apuestas especulativas con productos derivados, agravando aún más las condiciones crediticias y la situación financiera de dichos estados. En este "régimen de endeudamiento", al que se alude en el capítulo once, y al que han contribuido las agencias de calificación, los países afectados por una crisis de deuda se ven obligados a implementar reformas estructurales que priorizan supuestamente la devolución de la deuda, pero que tienen como resultado el estrangulamiento del desarrollo económico.

En cuanto a las críticas sobre el papel de las agencias de calificación y las propuestas de reforma que se desarrollan en los capítulos doce y trece, hasta el momento no ha habido cambios trascendentales en el régimen de calificación crediticia internacional. En lo que se refiere a la actuación general de las agencias, la Organización Internacional de Comisiones de Valores elaboró en 2004 un código de conducta que debe guiar la actuación de las agencias, pero este código tiene un carácter voluntario. Estados Unidos, con la intención de erosionar el monopolio de las tres grandes agencias, otorgó en 2007-2008 licencias a siete nuevas agencias, aunque las cuotas de mercado de las Tres Grandes no se han visto especialmente afectadas. Desde la Unión Europea también se han lanzado diversas iniciativas para mejorar el sistema de calificación crediticia, entre ellas la de otorgar licencias a nuevas agencias así como la elaboración de un listado de setenta y tres posibles infracciones que pueden ser objeto de multa. En conjunto, todas estas iniciativas intentan resolver las deficiencias más acuciantes del actual modelo de calificación, básicamente el carácter monopolístico del sector, los conflictos de intereses y el fraude. Sin embargo, las autoridades públicas continúan delegando en las agencias la función de vigilancia dentro del sistema financiero y se continúa reconociendo su independencia en cuanto a los criterios de evaluación.

En el último capítulo Rügemer plantea reformas alternativas para el actual sistema de calificación. Sus propuestas no se ciñen simplemente al papel de las agencias, sino que abarcan al sistema financiero en su conjunto. En cuanto a las agencias, Rügemer considera que no es suficiente reformar o mejorar su supervisión sino que, como entidades privadas, debe eliminarse el poder y la influencia que les conceden las

autoridades públicas otorgándoles funciones de vigilancia. Además, más allá del régimen de calificación, las reformas deberían abarcar a todo el sistema financiero, transformando el actual modelo que prima los intereses de los acreedores por un sistema donde la concesión de créditos y la creación monetaria tengan un sentido social y moral.

En su conjunto, el libro de *Las agencias de calificación: una introducción al actual poder del capital*, es una importante contribución a algunas de las cuestiones abiertas por la EPI sobre la necesidad de analizar el poder y como éste se ejerce a nivel internacional, sobre las relaciones entre la Economía y la Política, y sobre la necesidad de integrar el estudio de la política interna e internacional. El análisis de Rügemer permite entender cómo las agencias de calificación han conseguido tener un papel tan influyente dentro del sistema internacional, con la capacidad de tener impacto, a través de sus calificaciones, sobre la situación financiera de los estados, y con el poder de condicionar las políticas gubernamentales en tanto que las agencias consideren que éstas afectan a la futura solvencia de los estados. El libro también es una contribución esencial para profundizar en un ámbito privilegiado de interconexión entre lo público y lo privado, entre la Economía y la Política, y para comprender cómo el retroceso de lo público y la pérdida de poder de los estados tiene en gran medida su origen en decisiones políticas<sup>7</sup>.

En cuanto a las limitaciones del libro, éstas se basan fundamentalmente en el hecho de que no se trata estrictamente de un texto académico. Esto se traduce en un exceso de interpretación y opinión en determinados fragmentos del texto, una tendencia a centrar la atención en los actores eludiendo los aspectos más estructurales, así como propuestas de reforma que hacen abstracción del poder y las relaciones de fuerza necesarias para el cambio. Sin embargo, estas limitaciones de carácter secundario, no invalidan que el libro de Rügemer sea un texto digno de reseñar, extensamente documentado, con un carácter crítico fundamentado y con un objetivo transformador que, todo ello, añade valor moral a la obra. ●

<sup>7</sup> En cuanto a la capacidad de los estados para recuperar espacios de soberanía perdida es importante no caer en análisis voluntaristas y recordar que esto, a nivel internacional, depende de estados o coaliciones con "poder estructural" para transformar el orden económico mundial, siendo la cuestión esencial "si el genio de la lámpara puede ser metido en el recipiente del que salió" (STRANGE, Susan, *Dinero loco...*, *op.cit.*, p. 216).



**KULLA, Rina, *Non-Alignment and Its Origins in Cold War Europe: Yugoslavia, Finland and the Soviet Challenge*, Taurus, Londres, 2012, ps. 240**

**MARCOS FERREIRA NAVARRO\***



La joven investigadora finaesa Rina Kulla analiza en esta, su primera obra, la evolución de las relaciones bilaterales a lo largo de la década de 1950 entre Yugoslavia y la Unión Soviética por un lado, y entre Finlandia y la Unión Soviética por otro. La tesis principal que defiende la autora es que las estrategias de Yugoslavia y Finlandia respecto a la Unión Soviética en esta década eran similares. Así, ambos países buscaron mantener relaciones cordiales y amistosas con la Unión Soviética, aunque sin formar parte de su esfera de influencia, con el objetivo de poder desarrollar una política interna y externa relativamente independiente.

La obra, dividida en un total de siete capítulos, se puede separar en tres bloques diferentes. El primero iría desde 1948 hasta 1953. El segundo sería aquel que estudiaría la evolución de las relaciones bilaterales entre 1953 (año del fallecimiento de Stalin) y 1956 (año de la Revolución de Hungría). Por último, el tercer bloque englobaría los acontecimientos desde la Revolución húngara hasta 1958, fecha en la que Rina Kulla considera que las políticas exteriores de Yugoslavia y Finlandia se separan del neutralismo propuesto durante la década de 1950.

En el primer bloque, la autora estudia cómo el objetivo de ambos

países era mantener una posición independiente respecto a la URSS. Sin embargo, la forma de conseguirla tenía que ser diferente. Por el lado finés, sus autoridades, representadas en la figura de Juho Paasikivi y Urho Kekkonen, buscaban mejorar las relaciones con la Unión Soviética, más teniendo en cuenta que compartían frontera y que durante la Segunda Guerra Mundial el gobierno finlandés había luchado contra la URSS, primero en la Guerra de Invierno (1939-1940) y posteriormente como aliado de las tropas del III Reich. Por ello, para la supervivencia de Finlandia como estado independiente era imprescindible alcanzar algún tipo de acuerdo lo más rápido posible. En el caso soviético, también se observaba de buen grado algún tipo de colaboración económica debido a las necesidades de reconstruir su economía. En este sentido, en abril de 1948 se firmó el Pacto de Amistad y Colaboración, a través del cual Finlandia lograba conservar su soberanía nacional, mientras la URSS obtenía las materias primas, bienes manufacturados, bienes de equipo y otros recursos financieros y económicos necesarios para levantar su destruida economía. El acuerdo también exigía una política de total neutralidad hacia la URSS por parte de Finlandia, lo que significaba no alinearse con Occidente (así Finlandia no entró en la OTAN, ni formó parte en su origen del Consejo

**\* Marcos FERREIRA NAVARRO,** Graduado en Historia por la Universidad de León. Estudiante de Historia por la Universidade Nova de Lisboa y Universidad de Granada (marcos\_fabero@hotmail.com).

Nórdico) y que desde su sociedad civil no se criticara a la URSS, lo que provocó que el gobierno tuviera que ejercer labores de censor ante posibles actos anti soviéticos o anti comunistas.

Por su parte, en Yugoslavia, la situación era diferente. Si el ejecutivo eslavo quería conservar su soberanía nacional, eso significaba confrontarse directamente con el ejecutivo soviético. Así, tras varios roces entre los que destacan el apoyo yugoslavo al KKE en la tercera ronda de la Guerra Civil Griega y la dilatación en el tiempo de la firma del Pacto de Amistad y Cooperación entre Yugoslavia y la URSS, provocaron la ruptura de las relaciones a mediados de 1948, canalizándose a través de la expulsión de la Kominform. La razón de fondo de los "tira y afloja" entre ambos estados era que Yugoslavia se negaba aceptar un rol de simple gregario en su relación con la URSS. Por su parte, la URSS observaba cómo las acciones de los líderes yugoslavos interferían con sus objetivos económicos y de seguridad. Por lo tanto, su expulsión de la Kominform fue un intento de promocionar un golpe de estado en Yugoslavia y cambiar la cúpula dirigente con los sectores leales a la URSS, algo que Josip Broz, Edvard Kardelj, Milovan Djilas y Aleksandar Rankovic supieron ver y anticiparse, evitando (a través de una serie de purgas y encarcelaciones) que los pro soviéticos se hicieran con los resortes del poder.

Una vez fuera del bloque socialista, Yugoslavia se vio obligada a reformular su política exterior y para ello no había mejor persona que Edvard Kardelj. Hombre de confianza de Josip Broz "Tito", durante su tiempo en el ministerio (1948-1953), logró dotarlo de prestigio internacional suficiente y de las herramientas necesarias para tejer nuevas alianzas y relaciones, además de bloquear la propaganda anti

yugoslava fomentada desde los estados del bloque del este. Al finalizar este primer bloque, Yugoslavia y Finlandia habían logrado, de formas distintas, mantener su independencia respecto a la URSS. Eso sí, ambas seguían en una posición frágil ante la superpotencia comunista, por lo que se hizo necesario mantener una pauta de neutralidad absoluta y lo que es más importante, entablar conversaciones entre Yugoslavia y Finlandia para fortalecer esta política de neutralidad.

En el segundo bloque, la autora estudia cómo, a partir de la muerte de Stalin, las relaciones bilaterales comienzan a mejorar. Por la parte finlandesa, la URSS realizó algunas concesiones, como por ejemplo devolver la soberanía finesa al territorio de Porkkala o permitir que Finlandia entrara en el Consejo Nórdico. Por parte de Yugoslavia, el nuevo ministro de exteriores, Koca Popovic dotó al ministerio de unas herramientas que le permitirían consolidarse como un actor independiente respecto a la Liga de los Comunistas a la hora de formular la política exterior de Yugoslavia. Esto, junto con la actitud más conciliadora desde la URSS tras la muerte de Stalin, permitió el restablecimiento de las relaciones entre Yugoslavia y la URSS. Importante fue también el hecho de que en estos tres años los ministerios de exteriores de Yugoslavia y Finlandia establecieran relaciones y conversaciones sobre sus experiencias en sus relaciones con la Unión Soviética, lo que permitiría una mayor capacidad de maniobra ante futuros imprevistos. Los acontecimientos en Hungría demostrarían que ni Finlandia, ni Yugoslavia estaban preparadas y/o dispuestas a promocionar su modelo de neutralidad para los países que ya estuvieran dentro del bloque soviético.

En el último bloque de la obra se

puede observar cómo las relaciones entre la URSS y Yugoslavia, y entre la URSS y Finlandia se enfrían, volviendo la URSS a poner mayor presión en ambos estados. Asimismo, las relaciones entre Yugoslavia y Finlandia también se enfrían debido a que la línea de la neutralidad, practicada durante toda la década de 1950, será abandonada tal y como se había planteado hasta ese momento, siendo sustituida por el Movimiento de los Países no Alineados en el caso yugoslavo, y por un alineamiento con occidente a través de la EFTA en el caso fines. No obstante, en ambos casos, se continuó con la política de neutralidad entendida como una estrategia de compromiso con la URSS a pesar de las nuevas líneas diplomáticas iniciadas por Yugoslavia y Finlandia. Para explicar lo anterior, los acontecimientos del último trimestre de 1956 en Hungría son claves.

Allí, en Hungría, parte de las élites políticas lideradas por Imre Nagy intentaron instalar una política de neutralidad similar a la puesta en marcha por Yugoslavia y Finlandia. Tras algunas dudas y varias consultas, Krushchev decidió intervenir militarmente para resolver el alzamiento que contaba con un gran apoyo popular. Tras sofocar el intento de rebelión, el ejecutivo de la URSS decidió mostrarse más agresivo con Yugoslavia y Finlandia. Después de todo, habían sido sus políticas de neutralidad las que habían inspirado a los revisionistas húngaros. Así, en el periodo de dos años que se enmarca entre 1957 y 1958, se observa un empeoramiento en las relaciones bilaterales entre los tres actores de este triángulo diplomático. No se puede atribuir simplemente este enfriamiento en las relaciones a la presión por parte de la URSS. También en Finlandia y en Yugoslavia sus respectivas élites políticas (la coalición socialista-conservadora en Finlandia y los dirigentes de la Liga de los Comunistas en

Yugoslavia) lanzaban ataques y desafíos a la URSS.

No obstante, el empeoramiento de las relaciones se debió principalmente a la evolución de la Guerra Fría. El caso de Hungría fue el termómetro perfecto para observar y comprender que el final de la década de 1950 y los comienzos de la década de 1960 serían momentos muy tensos en la Guerra Fría en torno a escenarios como Alemania o Cuba. En este contexto, la URSS tenía que reafirmar su liderazgo en su bloque y no podía permitir que las políticas de neutralidad, yugoslava y finesa, se convirtieran en otro problema añadido. Por su parte, Finlandia debía decantarse definitivamente por un bando y, dado que su economía era de mercado, que su democracia era liberal y pluripartidista, y que mantenía relaciones con varios países de occidente en el Consejo Nórdico, decidió optar por el bloque atlántico uniéndose a la EFTA a comienzos de 1961. Por último, Yugoslavia conocía que no podía convertirse en ningún tipo de modelo para los estados europeos, ni del bloque del oeste, ni mucho menos del bloque del este. Por consiguiente, decidió orientar su mirada y objetivos en los estados de Asia y África que estaban consiguiendo su independencia, para convertirse en el líder del Movimiento de los Países no Alineados.

Resumida la obra, se deben analizar, aunque someramente, algunas de sus principales características. En primer lugar, se debe mencionar que la obra de Rina Kulla incorpora documentación inédita o poco investigada de la apertura de los archivos de la antigua Unión Soviética, de Finlandia y de la antigua Yugoslavia. Sólo por este detalle, el estudio ya es novedoso al incorporar nueva documentación que antes era desconocida. Por ello, en la introducción a la obra, la autora dedica un

amplio espacio a desmentir los diversos mitos y simplificaciones que han existido en la historiografía sobre temas como el Movimiento de Países no Alineados, la neutralidad finesa o la ruptura entre Yugoslavia y la URSS en 1948. Otro punto interesante del trabajo es el propio tema. Como la autora menciona al comienzo de la obra, no son muchos(as) los(as) historiadores(as) que se han aventurado a investigar las similitudes e influencias en las políticas exteriores de Yugoslavia y Finlandia durante la década de 1950. Este estudio, ampliamente documentado, arroja luz sobre las estrategias de política exterior de ambos estados que ayudarán a los interesados, tanto en la Historia de la URSS, como en la de Yugoslavia o en la de Finlandia, a comprender mejor el desarrollo y evolución de los tres países en sus políticas internacionales durante la Guerra Fría.

Por último, esta obra también sirve para desmitificar y “descriminalizar” el término de neutralidad. Así, la neutralidad se ha entendido habitualmente como la actitud de uno o más países a no alinearse ideológicamente con ninguno de los dos bloques. Sin embargo, la neutralidad debe ser entendida como aquella estrategia que permite a uno o más estados mantener una posición política y estratégica relativamente independiente en relación a los dos bloques antagónicos. Pero en ningún caso debe ser comprendida como una actitud de carácter ideológico. Después de todo, Yugoslavia continuó durante toda la Guerra Fría como un estado de ideología oficial socialista, que en las principales cuestiones internacionales se mostraba oficialmente a favor de la URSS (por ejemplo, apoyó la intervención de la URSS en Hungría en 1956) y que nunca renunció a expandir la ideología socialista, aunque tuviera que ser entre los nuevos estados de Asia y África. Por su parte, Finlandia tampoco renunció nunca a sus

fundamentos ideológicos liberales (tanto en el sentido político, como económico). Pero las circunstancias geoestratégicas obligaron a Finlandia y Yugoslavia a nadar entre dos mundos. La política de neutralidad permitió a éstos y a la URSS lograr parcialmente sus objetivos, aunque la totalidad de ellos quedaron sin cumplir, al tiempo que permitió a los primeros mantener su soberanía nacional evitando las situaciones críticas que se dieron durante el periodo estudiado. ●

# POLÍTICA EDITORIAL • EDITORIAL POLICIES

## Temática y alcance

La revista *Relaciones Internacionales* es una publicación en formato electrónico que busca fomentar el estudio y debate sobre cuestiones actuales de relaciones internacionales desde un enfoque interdisciplinar y siempre vertebrado por tres ejes: teoría, historia y análisis. Uno de los principales objetivos con los que se iniciaba el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales. Aunque cada uno de sus números gira en torno a un tema específico, no se trata de monográficos. El objetivo es proporcionar contenidos que ofrezcan diversos enfoques y análisis sobre un tema propuesto que domina el número pero reservando siempre un porcentaje de los contenidos a textos que abordan otros temas. Éstos, aunque aparentemente alejados de la temática dominante, en muchas ocasiones proporcionan herramientas de análisis que pueden resultar complementarias para el análisis.

*Relaciones Internacionales* se crea en el año 2004 por un grupo de alumnos y profesores del Programa de Doctorado "Relaciones Internacionales y Estudios Africanos" del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Las inquietudes académicas de este grupo de doctorandos e investigadores y su necesidad de compartirlas tanto con la comunidad académica como con otros ámbitos dedicados al estudio de las relaciones internacionales, les llevó a crear un espacio de publicación en el que difundir y fomentar un diálogo crítico entre distintas visiones de las relaciones internacionales. En este sentido, Internet y las nuevas tecnologías de la información ofrecían las herramientas y las características más adecuadas al proyecto por su poder y versatilidad por un lado, y por su escasa necesidad de financiación por otro.

## Política de aceptación de manuscritos

### Artículos, review-essay y reseñas

*Relaciones Internacionales* admite la presentación de artículos, reviews essays y reseñas **inéditos** que versen sobre el ámbito de las Relaciones Internacionales. Los review-essays serán de un **máximo de tres libros** y las reseñas deben ser de libros de **no más de tres años** de antigüedad. Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema

## Focus and Scope

*Relaciones Internacionales* e-journal is an electronic publication that seeks to contribute to the study and debate of contemporary issues in International Relations. It adopts an interdisciplinary approach based on three pillars: theory, history and analysis. One of the main objectives, when the project was launched, was to translate classic International Relations texts into Spanish. In doing so it aimed to provide a resource for the Spanish speaking academic community and enrich discussion about International Relations. Whilst individual issues are based on specific topics they are not monographic. The objective is to publish content that offers a diverse range of analysis regarding the proposed topic yet at the same time allow space for texts that discuss other subjects. This is because themes that are apparently unrelated often provide complementary tools to analyse the main issue at hand.

*Relaciones Internacionales* was founded in 2004 by a group of students and professors from the International Relations and African Studies doctoral programme at the Universidad Autónoma de Madrid. The academic restlessness of this group of PhD students and researchers, combined with their need to share their findings with the academic community, lead them to create a space where they could publish and foment critical dialogue between differing perspectives of International Relations. The Internet offered a tool that best suited the projects requirements due to its power and versatility on one hand and the relatively small amount of funding needed to run the project on the other.

## Submission Policies

### Articles, review-essays and reviews

*Relaciones Internacionales* welcomes the submission of unpublished papers, review-essays and reviews on issues relevant to International Relations. Review essays should not deal with more than three books and reviews should deal with books no more than three years older. All proposals should be sent using *Relaciones*

de OJS de la web de la Revista que permite un seguimiento *online* de todos los procesos. Los artículos, reseñas y review essays enviados a la redacción de la revista se someterán a un procedimiento de evaluación externa y anónima en el que participarán dos personas encargadas de valorar la calidad de la publicación. Los evaluadores externos podrán sugerir modificaciones al autor e incluso podrán rechazar la publicación del texto si consideran que éste no reúne la calidad mínima requerida o no se ajusta al formato académico de la revista. Para conocer en detalle los requisitos de edición y evaluación que exigimos para la aceptación de artículos por favor lea el "[Manual de Estilo](#)" y el "[Manual de Evaluación](#)". Lea también por favor el apartado "Proceso de revisión por pares" más abajo. Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante [email](#).

### **Fragmentos, Documentos y Ventana Social**

Solo se admiten propuestas por parte de los lectores o de los autores.

## **Proceso de revisión por pares**

Los artículos, reseñas y *review essay* enviados a la redacción de la revista se someterán a un primer lugar a un proceso de revisión interna por parte de la redacción de la Revista. Una vez evaluado, se debatirá en una reunión de la redacción: en el caso de los artículos y *review essay*, la conveniencia de someter el manuscrito a un [procedimiento de evaluación externa y anónima](#) en el que participarán dos personas encargadas de valorar la calidad de la publicación; en el caso de las reseñas, se decidirá sobre su publicación. Los evaluadores externos podrán sugerir modificaciones al autor e incluso podrán rechazar la publicación del texto si consideran que éste no reúne la calidad mínima requerida o no se ajusta al formato académico de la revista. Los evaluadores podrán: rechazar la publicación, aceptarla con correcciones mayores, aceptarla con correcciones menores, o aceptarla. Las posibilidades son:

- Doble rechazo: se decide no publicar el artículo y se informa al autor.
- Rechazo y aceptación con correcciones mayores: se pide una tercera evaluación. Si esta tercera evaluación recomienda el rechazo, se decide no publicar el artículo y se informa al autor. En caso contrario, su resultado sustituye a la evaluación que rechazaba la publicación.
- Doble aceptación con correcciones mayores / una aceptación con correcciones mayores y otra con correcciones menores: para su publicación el autor debe aceptar e introducir los cambios sugeridos por

Internacionales webste (OJS system). Papers, reviews and review-essays sent to the journal's Editorial Team will go through an external double blind peer review process which determines their value for publication. Referees may suggest modifications to the author or even refuse publication if they consider it does not satisfy minimum quality requirements or edition and style rules of the journal. For more details on the formal requirements please read the "[Style Guide](#)" and "[Evaluation Manual](#)" (unfortunately only in Spanish). If you need more information please contact us via this [email](#) address. Proposals may not be submitted to other journals while they are under review by *Relaciones Internacionales*.

### **Fragments**

Only registered readers and authors may suggest possible fragments.

## **Peer Review Process**

Papers, reviews and review essays sent to *Relaciones Internacionales* will first undergo a process of internal review by the Editorial Team and Board. Once assessed, they will be discussed at a meeting of the Editorial Team: for articles and review essays, the Editorial Team will make a decision to the appropriateness of submitting manuscripts to external double blind peer review process, which will determine their value for publication; for reviews, the Editorial Team will make a decision to their publication. Referees may suggest modifications to the author or even refuse publication if they consider it does not satisfy minimum quality requirements or edition and style rules of the journal. Referees may: refuse publication, accept publication conditioned to major corrections, accept publication conditioned to minor corrections, or accept direct publication. Possibilities are:

- Double rejection: the manuscript will not be published and the author will be informed.
- One rejection and one acceptance with major corrections: a third evaluation is requested. If this third evaluation recommends rejection, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, third evaluation decision will replace the rejected publication evaluation.
- Double acceptance with major corrections / acceptance with major corrections and acceptance with minor corrections: in order to be published, the author should

los evaluadores Una vez realizados los cambios, se remite el nuevo texto a los evaluadores para su consideración y decisión final. En caso de que al menos un evaluador indique de nuevo la necesidad de cambios mayores, se decidirá la no publicación del artículo y se informará al autor. En caso contrario, se remitirá de nuevo el manuscrito al autor para que introduzca los últimos cambios menores y una vez devuelto pasará al proceso de edición para su publicación.

- Doble aceptación con cambios menores: se envía al autor para que introduzca los cambios. Una vez devuelto el manuscrito a la redacción, pasa directamente al proceso de edición para su publicación.
- Doble aceptación: se decide su publicación, se informa al autor y pasa al proceso de edición para su publicación.

El proceso de evaluación tiene un tiempo aproximado de:

- Artículos: 6-9 meses.
- Review essay: 2-3 meses.
- Reseñas: 1-2 meses.

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

## Frecuencia de publicación

*Relaciones Internacionales* se publica cada cuatro meses, no se añaden contenidos a los números progresivamente.

## Política de acceso abierto

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente las investigaciones al público apoya a un mayor intercambio de conocimiento global.

Los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de [Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España](#) de [Creative Commons](#). Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



accept and implement in his paper/review changes suggested by reviewers. The paper/review will be then sent again to the referees for their consideration and final decision. If one of the referees considers again that the paper/review needs major changes, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, the manuscript will be sent back to the author to introduce latest minor changes and then will go through edition process for his publication.

- Double acceptance with minor changes: the manuscript will be published, but the paper/review will be sent to the author in order to make needed changes. Once returned, the manuscript will go through edition process for his publication.
- Double acceptance: the manuscript will be published and the author will be informed. The manuscript will go through edition process for his publication.

External double blind peer review process estimated resolution time:

- Papers: 6-9 months.
- Review essays: 2-3 months.
- Reviews: 1-2 months.

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).

## Publication Frequency

*Relaciones Internacionales* is published every four months at once. No new content is added between issues.

## Open Access Policy

This journal provides free and instant access to all content. It firmly believes that allowing free public access to academic investigation supports the open exchange of knowledge.

The content published is licensed by [Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España](#) through [Creative Commons](#). Thus it allows reproduction, distribution and public presentation with the requirement that the author of the text and the source are properly cited in a note on the first page of the article, as demonstrated by the citation recommendation appearing in each article. Content is not for commercial use nor for derivative works. The rights of the articles published belong to the authors or the publishing companies involved.



## Archivado

---

Esta revista utiliza el sistema LOCKSS para crear un archivo distribuido entre las bibliotecas participante, permitiendo a dichas bibliotecas crear archivos permanentes de la revista con fines de preservación y restauración. [Ampliar información...](#)

## Archiving

---

This journal uses LOCKSS archiving system to distribute documents to participating libraries, allowing these libraries to create permanent archives of the journal for its preservation and restoration. [More information...](#)

## Índices • Indexes

Índices, repositorios, buscadores, etc. en los que está la Revista:  
*Relaciones Internacionales is indexed by (indexes, repositories and databases):*



# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

 [facebook.com/RelacionesInternacionales](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)

